

**AVALIAÇÃO DE UM PROJETO SOCIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES
EM SITUAÇÃO DE RUA E SUAS FAMÍLIAS**

Lirene Finkler

Tese de Doutorado apresentada como requisito parcial
para obtenção do grau de Doutor em Psicologia
sob orientação da Prof^a Dr^a Débora Dalbosco Dell'Aglio

Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Instituto de Psicologia
Programa de Pós-Graduação em Psicologia
Outubro, 2011

Horizontal

O educador social
Não deve ser formal
Em sua conduta,

Abordando adolescente
Tem que ser diferente
Para merecer sua escuta.

O lúdico, o brinquedo,
Faz perder o medo
E assim se vincula,

Conquista a confiança,
Conversa com a criança
Enquanto ri e pula.

A informação
E a diversão
Diluídas,

A integração,
Identificação
Entre as vidas...

Seu trabalho é sério,
Mas brincar é critério
Que une ou aproxima;

É uma relação legal,
Se fala de igual para igual,
Não de fora, nem de cima.

Carlinhos Guarnieri (Poeta e educador social de rua)

Para Lidia Tondello Finkler e Júlia Obst,
ensinantes e aprendizes do cuidado,
e para todos os/as trabalhadores/as sociais que, como elas,
insistem na paixão e na esperança.

Agradecimentos

Uma tese, ainda que esforço solitário, na verdade é fruto de muitas mãos, muitos encontros, ideias e ideais. Muitas vidas se cruzaram na produção dessas páginas, sempre inacabadas.

Por isso agradeço:

A Deus e à vida, pelo sopro e possibilidades

Ao amor e à família, pelo suporte e suavidades

Aos amigos, amigas, irmãs e mestres, escolhidos, encontrados, espalhados neste mundo afora

Parceiros de vida e de trabalho, de tantas lutas, tantos desafios,

tanta vontade de fazer diferença num mundo tão desigual

Tantas alegrias, sofrimentos e afetos misturados nessa vida compartilhada

Tanta gente que entra de surpresa em nossa vida, pedaços do caminho vividos assim juntos,

cada um de um lugar... parceiros e parceiras dessa luta

que por vezes se cansa lutar.

Que você receba aqui esse reconhecimento,

Porque encontrar o seu afeto fez valer à pena.

Obrigada pelo seu olhar, apoio, abraço, mensagem, questionamento...

Obrigada por você fazer parte deste ciclo da minha vida,

deste ciclo de vida no mundo que compartilhamos.

Sinta-se especialmente abraçado/a neste agradecimento.

Agradeço aos participantes da pesquisa, adolescentes, famílias, trabalhadores e dirigentes, que aceitaram o convite e compartilharam suas percepções do mundo: espero ter conseguido exprimir a força encontrada em suas palavras e vivências.

Agradeço às Instituições participantes, por criar condições para que o estudo se desenvolvesse.

Registro aqui meu profundo reconhecimento e respeito pelos colegas do Ação Rua e profissionais que atuam com a rua, tantas pessoas especiais que passaram, com quem compartilhei a vida e os desafios. Especialmente, meu reconhecimento aos que vieram antes de nós, e que ajudaram a construir as possibilidades dessa intervenção. Fica um agradecimento especial à Gorete, por todo o seu trabalho.

Às colegas da Proteção Social Especial de Média Complexidade, que seguraram a barra nos meses finais desta tese, muito obrigada por tudo!! Agradeço a Suely, Gelsa, Anira, Simone, Dilamar, Bárbara, Jorge, Suzane e Lisete.

Júlia, que coisa boa te ter como parceira de vida e de trabalho! Me ensinastes o significado da palavra parceria. Desculpa as ausências, quando estive longe e quando estive perto. Sabes que esta tese também se sustenta no teu trabalho. Agradeço por tudo, por todas essas emoções que vivemos juntas!

Um abraço especial para a equipe que tanto contribuiu na coleta e transcrição dos dados, Ana Paula Zucatti, Beatriz Rozenfeld, Gabriela Vescovi e Nathalia Pereira. Saudades de vocês!

Colegas do NEPA, um grupo muuuuito especial! O acolhimento e sugestões de cada um e cada uma de vocês fez muita diferença. Beijos para a Aline, Cátula, Cristina, Fernanda, Jeane, Josiane, Juliana, Lara, Lila, Letícia, Luciana(s), Luiza, Ana Zo e Ana Zu, Guilherme, Carol, Daniel e Veleda. Para Samara deixo uma saudade a mais, minha parceira também em Portugal: que bom ter vivido todas essas coisas contigo!

Agradeço à CAPES pela bolsa para realização do doutorado sanduíche, e a possibilidade dos bons encontros de Portugal. Ao Professor Dr. Manuel Sarmento, que me acolheu durante o estágio na Universidade do Minho, obrigada pela orientação, amizade e poesia em sua forma crítica de ajudar a ver o mundo. Agradeço especialmente a acolhida de Sofia Fernandes e sua carinhosa família, a professora Natalia Fernandes, os colegas Nelson, Emilia, Eliete, Fátima, Jussara, Amanda, Evelyn, Débora, Cristina, Gil, Romilson, Anabela, Gabriela e, especialmente, Angela, Kátia, Widia e Junior, companheiros tão especiais dessa jornada portuguesa! Um agradecimento especial para Juliana Santana, que abriu estas portas!

Às PDLs espalhadas por este mundo, agradeço pela paciência com minhas ausências. Tão bom compartilhar tantas diferentes etapas da vida com vocês!

Ao Sérgio e à Bea, agradeço pela acolhida na etapa final de escrita da tese. Tão bom ter “adultos” por perto!

Deixo especial agradecimento à minha família, Ireno e Lidia, os melhores e mais amorosos pais do mundo, e meus irmãos Alexandre, Fernanda, Débora, e Vanessa: cada um de vocês demonstra a todo tempo o que é desenvolver-se a pleno. Sou muito abençoada por tê-los em minha vida! Às crianças da minha vida, que tão pouco fui ninar... vocês vieram ao mundo junto com esta tese, espero poder compensar: Valentina, Noah, Inácio e Charlotte, sua tia e dinda está chegando!

Especialmente quero agradecer à mestra e companheira desta jornada, minha Orientadora Professora Dra. Débora Dalbosco Dell’Aglío, que encontrou uma maneira afetiva e firme para me ajudar a superar meus próprios desafios, encontrar minha forma de produzir e de me construir. Muito, muito obrigada por tudo!

Por fim, agradeço àquele que esteve comigo desde o começo desta empreitada, Jorge, que foi o melhor companheiro que alguém pode desejar. Agradeço por segurar a distância, alimentar meus sonhos e meu corpo, me deixar livre e sustentar as condições para que tudo acontecesse... Meu amor, meu parceiro... obrigada!

SUMÁRIO

LISTA DE TABELAS	8
LISTA DE FIGURAS	9
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	10
RESUMO	12
ABSTRACT	13
I. INTRODUÇÃO	14
1.1 OBJETIVOS	18
1.2 ORGANIZAÇÃO DA TESE	19
II. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS: UMA REVISÃO DE LITERATURA	21
2.1 CONSTRUÇÃO DA AVALIAÇÃO NO CONTEXTO INTERNACIONAL	23
2.2 AVALIAÇÃO NO BRASIL	24
2.3 AVALIAÇÃO NO PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	27
2.4 TIPOS DE AVALIAÇÃO: ASSOCIAÇÕES E CLASSIFICAÇÕES	28
2.5 USOS DA AVALIAÇÃO	30
2.6 SOBRE AVALIAÇÃO PARTICIPATIVA	32
2.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
III. SITUAÇÃO DE RUA: ABORDAGEM E ACOMPANHAMENTO	35
3.1 ABORDAGEM SOCIAL DE RUA	35
3.2 SITUAÇÃO DE RUA: QUESTÕES CONCEITUAIS	37
3.3 O LUGAR OCUPADO PELA FAMÍLIA NAS POLÍTICAS SOCIAIS	39
3.4 TRABALHADORES SOCIAIS E INTERVENÇÕES COM FAMÍLIAS	43
3.5 APOIO SOCIAL	45
IV. CONTEXTUALIZAÇÃO: O CASO AÇÃO RUA	50
4.1 A POLÍTICA PARA A SITUAÇÃO DE RUA NO MUNICÍPIO DE PORTO ALEGRE	50
4.2 IMPLANTAÇÃO DO SERVIÇO AÇÃO RUA	53
4.3 METODOLOGIA, FLUXOS DE ATENDIMENTO E DE GESTÃO	55
V. MÉTODO	60
5.1 CONSIDERAÇÕES TEÓRICO-METODOLÓGICAS	60
5.2 PARTICIPANTES E PROCEDIMENTOS	63
5.3 INSTRUMENTOS	65
5.4 ANÁLISE DAS EVIDÊNCIAS	67
5.5 TEORIA BIOECOLÓGICA DO DESENVOLVIMENTO HUMANO	69
5.6 CONSIDERAÇÕES ÉTICAS	72
VI. RESULTADOS: UNIDADES DE ANÁLISE INCORPORADAS	73
6.1 Ação Rua: Estudo de processo a partir de análise documental	75
6.1.1 <i>Análise dos instrumentos</i>	77
Método.....	77
Resultados	78
Discussão	82
6.1.2 <i>Análise documental quantitativa</i>	86
Método.....	86
Resultados e discussão	86
1. Crianças e adolescentes abordados e suas características	86
2. Abordagem.....	93
3. Acompanhamento	94
Considerações finais.....	96
6.1.3 <i>Análise documental temática</i>	97
Método.....	97
Resultados e discussão	97

1. Avaliação do período de implantação	97
2. Análise metodológica a partir dos relatórios	106
Considerações finais	122
6.2 A PERCEÇÃO DE ADOLESCENTES SOBRE INTERVENÇÕES VOLTADAS À SITUAÇÃO DE RUA	123
<i>Método</i>	123
<i>Resultados e discussão</i>	125
6.3 FAMÍLIAS COM FILHOS EM SITUAÇÃO DE RUA: PERCEÇÕES SOBRE A INTERVENÇÃO DE UM PROGRAMA SOCIAL	136
<i>Método</i>	136
<i>Resultados</i>	139
1. Expectativas quanto ao serviço	139
2. Percepções quanto às intervenções	140
3. Dificuldades/problemas do Serviço Ação Rua	142
<i>Discussão</i>	145
6.4 TRABALHADORES SOCIAIS: PERCEÇÕES SOBRE A INTERVENÇÃO DO SERVIÇO AÇÃO RUA	152
<i>Método</i>	152
<i>Resultados</i>	153
1. Intervenção com a sociedade	154
2. Intervenção em Rede	157
3. Intervenção com usuários	163
4. Questões político-metodológicas	170
<i>Discussão</i>	174
6.5 INTERVENÇÃO COM SITUAÇÃO DE RUA: A PERCEÇÃO DOS GESTORES	182
<i>Método</i>	182
<i>Resultados</i>	184
1. Modo de gestão	184
2. Intersetorialidade	189
3. Relação em rede	192
<i>Discussão</i>	195
VII. O CASO AÇÃO RUA: AVALIAÇÃO INTEGRADA	203
7.1 INTERVENÇÃO	205
7.2 RELAÇÃO EM REDE	214
7.3 MODO DE GESTÃO: A RELAÇÃO ESTADO E SOCIEDADE CIVIL NO CONTEXTO DO AÇÃO RUA	217
7.4 INTERSETORIALIDADE	222
7.5 AVALIAÇÃO INTEGRADA	228
7.6 LIMITAÇÕES E ESTUDOS FUTUROS	236
7.7 SOBRE A RECENTE ADAPTAÇÃO AO SUAS – O AÇÃO RUA DEPOIS DE 2009	239
REFERÊNCIAS	243
ANEXOS	261
ANEXO A – TERMO DE CONCORDÂNCIA DA INSTITUIÇÃO	262
ANEXO B – ROTEIRO DE PLANEJAMENTO DOS GRUPOS FOCAIS	263
ANEXO C – FICHAS DE DADOS SOCIODEMOGRÁFICOS	264
ANEXO D – TERMO DO COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA	265
ANEXO E – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO GESTORES E TRABALHADORES SOCIAIS	266
ANEXO F – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO FAMÍLIAS	267
ANEXO G – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO CRIANÇAS E ADOLESCENTES	268
ANEXO H – RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO – AÇÃO RUA	269
ANEXO I – RESUMO PROJETO DE PESQUISA PARA GRUPOS FOCAIS - ADOLESCENTES	274
ANEXO J – PROJETO ALTERNATIVO PARA COLETA COM CRIANÇAS E ADOLESCENTES	275

Lista de Tabelas

Tabela 1. <i>Serviços de Abordagem a Crianças e Adolescentes em Porto Alegre - Década 2000/2009</i>	52
Tabela 2. <i>Estrutura e Organização das Equipes de 2000 a 2009</i>	58
Tabela 3. <i>Instituições Executoras do Ação Rua</i>	64
Tabela 4. <i>Participantes por Grupo Focal</i>	65
Tabela 5. <i>Estrutura da Coleta de Evidências</i>	66
Tabela 6. <i>Eixos de Análise por Estudo</i>	74
Tabela 7. <i>Documentos Referentes ao Serviço Ação Rua</i>	78
Tabela 8. <i>Estrutura da Análise Documental Temática</i>	97
Tabela 9. <i>Dados Sociodemográficos dos Adolescentes Participantes</i>	123
Tabela 10. <i>Dados Sociodemográficos das Famílias Participantes</i>	137
Tabela 11. <i>Estrutura dos Eixos de Análise – Trabalhadores Sociais</i>	154
Tabela 12. <i>Principais Eixos de Intervenção e suas Metas</i>	214
Tabela 13. <i>Comparativo entre objetivos e resultados alcançados</i>	230
Tabela 14. <i>Explicações Concorrentes</i>	235
Tabela 15. <i>Avaliação Ação Rua Conforme os Eixos Estruturantes do SUAS</i>	241

Lista de Figuras

Figura 1. <i>Mapa de Porto Alegre por Região do OP com Indicação dos Núcleos Ação Rua</i>	55
Figura 2. <i>Fluxograma Metodológico do Serviço Ação Rua</i>	56
Figura 3. <i>Modelo do Estudo de Caso Incorporado “Serviço Ação Rua”</i>	61
Figura 4. <i>Crianças e Adolescentes Abordados de 2007 a 2009</i>	86
Figura 5. <i>Crianças e Adolescentes por Grupo Etário</i>	90
Figura 6. <i>Comparativo de Crianças e Adolescentes por Situação na Rua e Grupo Etário</i>	91
Figura 7. <i>Crianças e Adolescentes Abordados por Grupo Etário e Ano</i>	92
Figura 8. <i>Abordagens por Semestre – 2007 a 2009</i>	93
Figura 9. <i>Comparativo de Crianças/Adolescentes e Famílias em Acompanhamento</i>	94
Figura 10. <i>Resultados a partir dos Eixos Emergentes e das Unidades de Análise Incorporadas</i>	204
Figura 11. <i>Síntese geral integrativa</i>	228

Lista de Abreviaturas e Siglas

ACOMPAR – Associação Comunitária Paroquial
ADM – Sistema Administrativo
AICAS – Associação Intercomunitária de Ação Social
ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
ARA – Ação Rua Arquipélago
ARHUNA – Ação Rua Humaitá Navegantes
ASAFON – Associação de Apoio ao Fórum Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
Associação Beneficente AMURT AMURTEL
BID – Banco Internacional de Desenvolvimento
BIRD – Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
CAMP – Centro de Assessoria Multiprofissional
CAPS – Centro de Atenção Psicossocial (AD – Álcool e Drogas, I – Infância)
CEP-Rua – Centro de Estudos Psicológicos sobre Meninos e Meninas de Rua - UFRGS
CGEPS – Cadastro Geral de Entidades e Programas Sociais
CIAPS – Centro Integrado de Atenção Psicossocial
CIESPI – Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância
CIS – Consórcio de Informações Sociais
CMAS – Conselho Municipal da Assistência Social
CMDCA – Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
CORAS – Conselho Regional de Assistência Social
CPCA – Centro de Promoção da Criança e do Adolescente
CRAS – Centro de Referência da Assistência Social
CRB – Coordenação da Rede Especializada
CRE – Coordenação da Rede Básica
CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social
DECIT – Departamento de Ciência e Tecnologia
ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
EPA – Escola Porto Alegre
ESF – Estratégia de Saúde da Família
ESR – Educação Social de Rua
FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania
FESC – Fundação de Educação Social e Comunitária
FMI – Fundo Monetário Internacional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
Inter-rua – Fórum Interinstitucional sobre Situação de Rua
LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social
LOS – Lei Orgânica da Saúde
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MNMMR – Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua
NEPA – Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Adolescência - UFRGS
OGs – Organizações Governamentais
ONGs – Organizações Não-Governamentais
ONU – Organização das Nações Unidas
OP – Orçamento Participativo
OPS – Organização Panamericana de Saúde
PAEFI – Programa de Atenção Especializada a Famílias e Indivíduos
PAICA – Rua – Programa de Atenção Integral à Criança e Adolescente em Situação de Rua
PAICAUSPA – Programa de Atenção Integral à Criança e Adolescente Usuários de Substâncias Psicoativas
PAIF – Programa de Atenção Integral à Família
PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
Rede de Proteção – Rede Integrada de Serviços para Atendimento à Criança e ao Adolescente
REDEPRO – Sistema Rede de Proteção
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAN – Serviço de Acolhimento Noturno
SASE – Serviço de Atendimento Socioeducativo. Com a implantação do SUAS passa a ser chamado SCFV –
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SCD – Sistema de Controle de Doações
SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SESRUA – Serviço de Educação Social de Rua
SGM – Secretaria do Governo Municipal – reordenada em Secretaria de Governança Local com a mudança de
governo em 2005
SIAS – Sistema Integrado da Assistência Social
SMED – Secretaria Municipal de Educação
SMS – Secretaria Municipal de Saúde
SPA – Substâncias Psicoativas
SPC – Sistema de Prestação de Contas
SPS – Sistema de Programas Sociais
SUAS – Sistema Único da Assistência Social
SUS – Sistema Único da Saúde
TBDH – Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano
UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

Resumo

Esta tese teve como objetivo avaliar o Serviço Ação Rua, responsável pela abordagem e acompanhamento a crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias na cidade de Porto Alegre, Brasil. A organização metodológica é qualitativa, através de Estudo de Caso Único, com Unidades de Análise Incorporadas, abarcando o período de 2007 a 2009. Foram realizados cinco estudos: análise documental, que avaliou qualitativamente o processo de implantação e analisou dados quali-quantitativos; e quatro estudos que analisaram, a partir da realização de grupos focais, a percepção de adolescentes e famílias atendidas, trabalhadores sociais e gestores do Serviço. A partir da literatura sobre avaliação de programas e projetos sociais, e sobre intervenções em situação de rua, foram constituídos os referenciais de base que sustentam as análises, destacando-se o apoio social e a Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano. O conjunto dos resultados originados nas unidades de análise incorporadas foi sintetizado em quatro eixos emergentes na avaliação do Caso Ação Rua: *intervenção, relação em rede, modo de gestão e intersectorialidade*. Destaca-se a relevância das relações proximais na implementação da intervenção, do estabelecimento de uma rede de apoio, de um modelo consistente de cooperação entre a sociedade civil e governo e da articulação com as políticas públicas do macrosistema. As experiências de transformação do serviço descritas neste estudo podem contribuir para a construção das políticas públicas para a situação de rua e risco social.

Palavras-chave: avaliação, situação de rua, programas sociais, políticas públicas.

Abstract

This thesis aimed to evaluate the Action Street Program (Serviço Ação Rua), responsible for approaching and monitoring homeless children and adolescents, as well as their families, in the city of Porto Alegre, Brasil. A qualitative methodology, through Single Case Study with Embedded Units of Analysis, covering the period from 2007 to 2009 was used. Five studies were conducted: a document analysis, which evaluated the implantation process qualitatively and analyzed qualitative and quantitative data; and four studies analyzed the perceptions of adolescents, families, social workers and service managers, through focus groups. Theoretical background comes from literature on the evaluation of both social programs and projects and interventions designed for homeless children, in which social support and bioecological theory of human development are highlighted. The overall results were synthesized into four emerging axes in the evaluation of the Street Action Case: *intervention, network connection, management and intersectoral cooperation*. The following items are emphasized: the relevance of the proximal processes on the intervention level, the establishment of a social support network, a consistent model of cooperation among civil society and the liaison with government and public policies in the macrosystem. The transformation experiences of the service described in this study can contribute to the construction of public policies for homelessness and social risk situation.

Keywords: evaluation, homelessness, social programs, public policies.

.

I. INTRODUÇÃO

A situação de rua de crianças e adolescentes tem sido foco de atenção tanto dos meios acadêmicos quanto das políticas públicas, que procuram alternativas para compreensão do fenômeno e seu enfrentamento. Buscando articular pesquisa e ações técnicas em política pública, este estudo se propôs a analisar a intervenção sobre a situação de rua no município de Porto Alegre, a partir do Serviço Ação Rua, implantado em 2007, e que atua na abordagem e acompanhamento a crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias.

O estudo investiga o Ação Rua enquanto intervenção, como um “fenômeno social complexo” (Yin, 2005), ao mesmo tempo individual, social e político. Para tanto, utiliza-se a Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano - TBDH (Bronfenbrenner, 2005a; Bronfenbrenner & Morris, 1998), que permite analisar de forma inter-relacionada aspectos referentes ao *processo* de intervenção, às características das *pessoas* envolvidas, aos *contextos* de atuação do Serviço Ação Rua e ao *tempo* que permeia esse conjunto de elementos. O ser humano, descrito por Bronfenbrenner (2005b) como um ser biológico e psicológico, interage constantemente com seu contexto e é produto desse processo de interação.

O referencial teórico procura integrar aspectos individuais e ambientais, privilegiando a abordagem de elementos de resiliência, vulnerabilidade, risco e proteção, intrinsecamente implicados em projetos voltados para o enfrentamento da situação de rua. Dentro de uma perspectiva ecológica, o Serviço Ação Rua compõe um microsistema relevante na vida das crianças e adolescentes em situação de rua, com repercussões possíveis em todos os demais níveis ambientais, incluindo o macrosistema. A intervenção desse Serviço visa à proteção e garantia de desenvolvimento saudável, dentro de padrões de nossa cultura – estar em ambiente protegido (casa ou abrigo), com adulto cuidador, realizando atividades de socialização consideradas positivas (escola/serviço socioeducativo).

A teoria bioecológica valoriza o estudo das percepções e significados produzidos pelas pessoas acerca de suas experiências. Afirma, também, que o conhecimento e a análise das políticas públicas são fundamentais para o progresso da pesquisa/ciência uma vez que possibilitam a compreensão das questões teóricas relacionadas à natureza das relações pessoa-contexto (Bronfenbrenner, 1996; Morais, 2009).

Um dos motivadores para a realização deste estudo refere-se à necessidade de avaliar os modelos de intervenção da política de assistência social. Através do Fórum Metropolitano sobre Situação de Rua, municípios da Grande Porto Alegre assinaram, em 2004, Termo de Compromisso de Integração Operacional (Ministério Público do Rio Grande do Sul, 2004), comprometendo gestores municipais a intervir em situações de rua, prevendo a constituição de equipes específicas para abordagem em cada município. Entretanto, a criação dessas equipes constituiu-se a partir de experiências anteriores, em especial da cidade de Porto Alegre, que passaram a ser ampliadas e replicadas em outros municípios, sem uma avaliação prévia desse modelo de trabalho. Nesse sentido, a realização de um estudo que possa ao mesmo tempo avaliar o projeto social e aproximar as contribuições acadêmicas relacionadas à situação de rua ao espaço direto da construção das políticas constituiu-se em oportunidade relevante. Durante a execução do estudo tomou corpo no país a implantação do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, que prevê Serviços de Abordagem Social em todos os municípios de médio e grande porte (MDS, 2009). Assim, a avaliação do Serviço Ação Rua mostrou-se oportuna, uma vez que pode subsidiar o debate para a constituição desses serviços.

Na década de 2000 as políticas públicas voltadas para a situação de rua ampliaram-se em diversas capitais brasileiras (por exemplo, Câmara, Moraes, Medeiros, & Ferriani, 2000; Miranda, 2005; E. S. Oliveira, 2008; Perez, 2005) e multiplicaram-se também estudos sobre esse tema (Granpal/UFRGS, 2004; Lemos, 2002; Magni, Schuch, Gehlen, & Dickel, 2008; Morais, Neiva-Silva & Koller, 2010; Rizzini & Buttler, 2003). Pesquisa de Santana (2003), com instituições de atendimento à situação de rua em Porto Alegre, apontou uma delicada situação: serviços que pretendem intervir e minimizar a situação de rua acabam por constituir-se em um elemento que favorece a permanência das crianças na rua. Segundo a autora, isso se dá uma vez que as instituições não conseguem garantir a reinserção social pretendida, o que exigiria amplas mudanças nas relações sociais e econômicas, o que também é apontado no estudo de Miranda (2005), em relação à outra capital, Curitiba. Os jovens acessam os diferentes serviços oferecidos, mas não conseguem sair da rede de atendimento.

As reflexões de Santana (2003) levam a um questionamento importante: o que, afinal, um projeto de intervenção com crianças e adolescentes em situação de rua, focado em suas famílias, deve buscar alcançar? Há uma demanda de grande parte da sociedade no sentido de reverter a situação de rua, embora seja “tirar da frente dos olhos” o que implicitamente perpassa os programas de governo. A proposta primeira no enfrentamento da situação de rua, concernente ao Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Brasil, 1990), é trabalhar o retorno para a convivência familiar e comunitária. Entretanto, muitas vezes um dos fatores que leva ao movimento de saída para a rua é justamente a constituição de uma alternativa

pessoal de enfrentamento a determinadas adversidades, que podem estar centradas na relação familiar (violência familiar, por exemplo), adversidades relacionadas à comunidade (estar “prometido”, ameaçado de morte na comunidade) ou necessidades de garantir o sustento econômico pessoal e familiar (De Antoni, 2000; Granpal/UFRGS, 2004; Magni et al., 2008). Os serviços que visam ao retorno de crianças e adolescentes em situação de rua para a família, trabalham, portanto, com essa contradição constante: a família como risco e como proteção (De Antoni, Barone & Koller, 2007; De Antoni & Koller, 2000; Granpal/UFRGS, 2004).

Famílias com filhos em situação de rua muitas vezes encontram-se multiatendidas, participando de diferentes microssistemas da chamada Rede de Proteção. Esta é formada pelo conjunto de serviços de diferentes áreas, como educação (educação infantil/creches e escolas), assistência social (programas de atendimento à família, programas de transferência de renda mínima, serviços de apoio socioeducativo e trabalho educativo), saúde (estratégia de saúde da família, clínicas, unidades básicas, programa de redução de danos), demais serviços na área de esportes, cultura e lazer, além do Conselho Tutelar, entre outros. No contexto de Porto Alegre, a rede reúne-se territorialmente para encaminhar assuntos relativos à infância e juventude.

O Ação Rua surgiu como mais um serviço nessa rede, com o papel diferenciado de *favorecer a travessia* da rua para espaços protegidos, possibilitando a inserção e permanência de famílias e seus filhos nos atendimentos junto aos demais programas. A Teoria Bioecológica possibilita uma integração e modelo de análise que considera a complexidade implicada no atendimento a essas famílias, e permite analisar a inter-relação entre os diferentes contextos que repercutem na vida das famílias e no desenvolvimento de suas crianças e adolescentes. É vital explorar os diversos contextos nos quais as famílias se desenvolvem, e que procuram fomentar, com elas, uma determinada noção de proteção social e cuidado de seus filhos.

Um dos conceitos que cresceu em importância na evolução das ideias de Bronfenbrenner foi o de processo proximal, considerado o primeiro mecanismo produtor de desenvolvimento humano (Bronfenbrenner, 2005b). Os processos proximais acontecem através de interações (entre pessoas, objetos e símbolos) nos ambientes onde a vida cotidiana acontece e, para serem efetivos, devem ocorrer numa base regular, sistematicamente através do tempo. Assim, as interações que acontecem entre trabalhadores sociais no decorrer de suas intervenções com crianças, adolescentes e suas famílias caracterizam processos proximais, mecanismos de desenvolvimento humano, pois envolvem padrões de interação estáveis e recíprocos entre as pessoas e seus ambientes.

Em determinados momentos, a realidade concreta do trabalho com situações de rua é de tal maneira paralisante que leva profissionais, famílias e mesmo as crianças a desistirem da

intervenção em andamento e de seus projetos de futuro. É fundamental conhecer, acessar e trabalhar com as estratégias de enfrentamento e de superação das vivências cotidianas de risco e sofrimento. Especificamente, é importante estudar os processos e as interações que caracterizam a intervenção dos trabalhadores sociais e que favorecem essas estratégias de enfrentamento.

A questão do empobrecimento generalizado da camada social da qual faz parte a maior parte das famílias com crianças e adolescentes em situação de rua, leva muitos profissionais a entenderem que somente ações concretas de inserção social do grupo familiar podem interferir na situação de rua. De fato, as possibilidades de ingresso ou re-ingresso para escola, em atividade socioeducativa, em tratamento para drogadição e possibilidades de geração de trabalho e renda são elementos muito importantes no caminho do enfrentamento da situação de rua. Entretanto, a disponibilidade pessoal tanto das crianças quanto de suas famílias para estas alternativas concretas perpassam as ações de trabalhadores sociais no sentido da escuta ativa de aspectos psíquicos e emocionais que permeiam a estruturação e organização familiar, e a forma como são vivenciados e comunicados afetos e limites. Há o limite real da pobreza e da miséria, mas dentro desse limite, o que é possível trabalhar em termos das relações entre as pessoas? A pobreza tem uma dimensão maior do que a renda: envolve desestruturação das relações e mesmo miséria afetiva, que decorre da miséria econômica e afeta diretamente a capacidade das famílias para lidarem com as situações adversas (Hutz, Koller & Bandeira, 1996; Yunes, 2003).

Como salienta a pesquisa realizada pela Granpal/UFRGS (2004), que realizou em Porto Alegre um censo e estudo sobre o perfil e mundo das crianças e adolescentes em situação de rua, é fundamental perguntar-se “por que, para que e para quem” devemos pesquisar o público que se encontra em situações de risco social na rua. É necessário considerar qual é o retorno proporcionado pelas pesquisas, de fato, para o público alvo de tais estudos. Realizar pesquisas que busquem contribuir para a intervenção junto às políticas públicas pressupõe planejar de forma intrínseca à pesquisa um amplo formato de reflexão sobre os resultados alcançados, pautando-se na pergunta: em quê este estudo auxilia a rever a *prática* com esta população?

Nesse sentido, buscou-se elementos teóricos que pudessem ajudar a ampliar o olhar sobre o fenômeno da infância em situação de risco. Foi realizado período de doutorado sanduíche na área da Sociologia da Infância, na Universidade do Minho, sob orientação do Professor Doutor Manuel Sarmiento. A Sociologia da Infância (SI), campo que se desenvolve principalmente a partir da década de 80 do último século, considera que a concepção de infância é construída histórica e socialmente (Bühler-Niederberger, 2010a). Constitui um

duplo objeto de estudo, a criança como ator social e a infância como categoria geracional. Nas palavras de Sarmiento (2000), a infância é relativamente independente dos sujeitos empíricos que a integram, as crianças. O presente estudo também abarca esse duplo objeto de estudo, na medida em que investiga o Serviço Ação Rua em sua intervenção efetivamente realizada com crianças e adolescentes reais, e, ao mesmo tempo, procura contribuir para a reflexão acerca das intervenções voltadas para as infâncias em situação de risco.

O contato com este campo teórico permitiu refletir acerca das contradições presentes no ideal de proteção à infância, expresso pelo objetivo de um serviço como o Ação Rua. A condição infantil precisa ser reconhecida no plano simbólico, não é natural, mas socialmente atribuída. Há uma representação genérica – “infância” – à qual se associam expectativas de certo comportamento e pertencimento social e institucional. A criança em situação de rua não é vista como “criança” porque não se comporta como uma, nem fica espacialmente restrita aos domínios que lhe são socialmente designados (a casa da família, escola, instituições de atendimento). Isso coloca sobre elas uma forte rejeição social. As crianças de rua seriam, segundo Marchi (2007), um exemplo paradigmático do conceito teórico “não-criança”, uma vez que não desfrutam da infância, por conta de sua situação socioeconômica e, mais especificamente, por escaparem às instituições que, a partir da modernidade, estão encarregadas da sua socialização, como a família e a escola. Portanto, a vivência de rua e o trabalho infantil que permeia o cotidiano das crianças atendidas pelo Serviço Ação Rua contradizem justamente alguns dos pressupostos e ideais a respeito da infância que caracterizam a sociedade de nosso tempo, e que estão expressos nas orientações jurídicas nacionais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, 1990), e internacionais, como a Convenção pelos Direitos da Criança – CDC (ONU, 1989). É necessário problematizar o lugar de um programa destinado à abordagem social e intervenção com famílias pobres, no sentido de que este possa ser um artifício que, indiretamente, transforma pobreza em irregularidade e as estratégias de sobrevivência das famílias e suas crianças em ações a serem restringidas.

1.1 Objetivos

Esta Tese teve como objetivo geral avaliar o Serviço Ação Rua, que envolve abordagem e acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de rua na cidade de Porto Alegre. Especificamente, se propôs a investigar a percepção dos atores envolvidos, dentre gestores, trabalhadores sociais, famílias e adolescentes atendidos, quanto à intervenção do Ação Rua. Como forma de triangular as análises, a pesquisa avaliou qualitativamente o processo de implantação do Serviço, através da análise dos documentos gerados, composição

das equipes, sua inserção na comunidade, integração das diversas equipes da cidade entre si, e primeiros anos de atuação. Para tanto, foi necessário caracterizar o Serviço, compreender como ocorreu o trabalho e analisar se o mesmo produziu transformações no cotidiano das famílias e das crianças e adolescentes abordados.

Assim, sinteticamente, o estudo teve como objetivo geral avaliar o Serviço Ação Rua e como objetivos específicos:

- a) avaliar qualitativamente a implantação do Serviço Ação Rua, visando compreender o processo;
- b) investigar a percepção de gestores, trabalhadores sociais, famílias e adolescentes atendidos quanto à intervenção.

1.2 Organização da tese

Esta tese divide-se em sete capítulos e está organizada da seguinte forma: O capítulo *II - Avaliação de programas e projetos sociais: uma revisão de literatura* discorre sobre a área de avaliação de programas e projetos sociais, campo em que se insere esta tese, e que se relaciona a diferentes disciplinas do conhecimento, cada qual contribuindo com conceitos, indicadores e uma amplitude de técnicas de aplicação. O capítulo apresenta um breve histórico da área de avaliação e aponta a variedade de conceitos que a caracterizam, discutindo algumas das contradições em sua implementação junto às políticas públicas. São apresentadas classificações organizativas quanto aos principais tipos de avaliação que se destacam na literatura, problematizando seus usos e discutindo a necessidade de metodologias participativas. Este capítulo subsidiou o olhar analítico que atravessa a tese e as escolhas metodológicas realizadas.

O capítulo *III – Intervenções e situação de rua: abordagem e acompanhamento* trata dos aspectos históricos e teóricos das intervenções voltadas para o enfrentamento da situação de rua infanto-juvenil. Inicia-se discorrendo sobre a abordagem social de rua no Brasil, e sobre questões conceituais referentes à tipologia adotada para referir as diferentes expressões da vivência de rua. A seguir são discutidos os lugares ocupados pela família e pelos trabalhadores sociais nas políticas sociais, com suas contradições entre proteção e controle, e o papel do constructo teórico *apoio social* na constituição de intervenções no campo social.

O capítulo *IV – Contextualização* apresenta o Serviço Ação Rua, a intervenção social avaliada. É desenvolvido um histórico das políticas para a situação de rua de crianças e adolescentes no município de Porto Alegre, de modo a localizar o contexto gerador do projeto técnico e pressupostos do Ação Rua. São descritas as características gerais do processo de implantação, assim como a metodologia do Serviço, os fluxos de atendimento e modelo de

gestão, de modo que o leitor possa familiarizar-se com seu funcionamento e acompanhar os elementos de avaliação destacados nos capítulos seguintes.

No capítulo *V – Método*, os aspectos teórico-metodológicos são levantados, problematizando-se a opção pelo Estudo de Caso Único com Unidades de Análise Incorporadas e a triangulação de dados. Pondera-se a adequação da pesquisa qualitativa para uma avaliação de programa em contexto, e os ganhos e riscos da atuação profissional da pesquisadora no programa em estudo. Neste capítulo apresenta-se a visão geral dos participantes, procedimentos, a opção pelo grupo focal e análise documental como instrumentos para acesso às evidências, as estratégias de análise dos dados, incluindo-se a Teoria Bioecológica, e considerações éticas relevantes para a pesquisa desenvolvida.

O capítulo *VI – Resultados* está organizado em cinco estudos, que constituem as unidades de análise incorporadas. Cada estudo inicia pelo detalhamento metodológico e analítico específico, apresentando os resultados propriamente ditos e uma breve discussão. O primeiro trata do processo de implantação do Ação Rua e resultados a partir da análise documental. Seguem-se os estudos em que são analisadas as percepções de cada grupo de atores diretamente implicados com o Serviço Ação Rua: Adolescentes, Famílias, Trabalhadores Sociais e Gestores. São estudos que apresentam diferentes olhares sobre o mesmo objeto de pesquisa, a partir da relação dos participantes com o Serviço Ação Rua. Sendo assim, cada unidade de análise traz diferentes dimensões para a discussão e é através do entrecruzamento dessas evidências que foi possível construir uma compreensão ampliada do fenômeno em estudo.

O capítulo *VII - Integração* reúne os diferentes eixos de análise desenvolvidos no capítulo de resultados. É apresentada a integração dos dados e avaliação conjunta do Serviço Ação Rua a partir da triangulação de dados. Toma-se como eixo teórico de análise os referenciais da área de avaliação e a Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano, de modo a dar unidade às análises e possibilitar uma discussão integrada e crítica do Serviço em avaliação. Neste capítulo também são apresentadas explicações concorrentes, limitações do estudo e sugestões para estudos futuros.

II. AVALIAÇÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS SOCIAIS: Uma revisão de literatura¹

A área de avaliação de programas e projetos sociais é ainda recente e apresenta características intrinsecamente transdisciplinares, sendo considerada como um campo independente de estudo (Minayo, 2005). Para aqueles que se iniciam no tema, há todo um vocabulário a ser apreendido, que expressa as diferentes vertentes e períodos históricos da área da avaliação, desde uma visão positivista até uma inevitável convivência entre diferentes paradigmas nesta virada de milênio.

A avaliação de políticas públicas e avaliação de programas e projetos sociais são áreas diretamente relacionadas, entretecidas. Nesta tese a avaliação de políticas públicas será considerada como campo mais amplo, dentro do qual se desenvolve a avaliação de programas e projetos sociais, que objetiva compreender seu alcance, questionar seus limites e, em última instância, contribuir para a transformação da sociedade (Minayo, 2005). A avaliação, como técnica e estratégia investigativa, é um processo sistemático de fazer perguntas sobre o mérito e a relevância de determinado assunto, proposta ou programa, devendo ser útil, viável, ética e precisa (Minayo, 2005; Penna Firme, 2003).

De modo amplo, a palavra avaliação está relacionada à determinação de valor (Akerman, Mendes & Bógus, 2004; Trevisan & Bellen, 2008). De modo mais específico, o objetivo de uma avaliação de programa é produzir efeitos e resultados concretos, que possam balizar as decisões a serem tomadas por gestores, executores e sociedade civil em geral. Serve para melhorar um programa ou serviço e modificá-lo a partir do conhecimento de suas qualidades e fraquezas, aprendendo a partir de experiências anteriores, verificando sua eficiência e eficácia, de acordo com os objetivos aos quais se propõe (Cohen & Franco, 1999; Hartz, 2006; Uchimura & Bosi, 2002). Pode ser utilizada a fim de mensurar resultados e impactos de uma atividade e distingui-los da influência de outros fatores externos; esclarecer se os custos de uma atividade se justificam; informar decisões quanto à expansão, modificação ou eliminação de projetos, programas ou políticas; melhorar a concepção e gestão de atividades futuras; comparar a eficácia de intervenções alternativas e aumentar o grau de responsabilização pelo resultado (Departamento de Avaliação das Operações do Banco Mundial, 2004; Uchimura & Bosi, 2002).

¹ Submetido para publicação.

Algumas definições de avaliação centram-se na verificação do cumprimento de um plano e análise do alcance de objetivos, supondo que estes tem um valor já reconhecido e aceito em si (Mokate, 2002). Outro conceito de avaliação, mais delimitado, é apresentado por Minayo (2005): “conjunto de atividades técnico científicas ou técnico-operacionais que buscam atribuir valor de eficiência, eficácia e efetividade a processos de intervenção em sua implantação, implementação e resultados” (p. 23), definição esta que salienta o aspecto técnico e metodológico da avaliação. Brandão e Silva (2008) conceituam que a avaliação é a disciplina que se dedica a medir, descrever e julgar objetos e fenômenos. Cada avaliação será permeada por esses três elementos essenciais que se manifestam com diferentes intensidades: a) *medição*, relacionada ao ato objetivo e muitas vezes quantitativo de medir as coisas, as variações e as mudanças; b) *descrição*, que diz respeito ao ato de representar um objeto ou fenômeno, caracterizando-o em sua integralidade e multiplicidade e assim tendendo a operar pela via da linguagem qualitativa; c) *juízo*, elemento que dá identidade à avaliação, à medida que explicita que os processos de avaliação podem determinar o mérito e a relevância de um objeto ou fenômeno.

Grande parte da bibliografia disponível sobre a avaliação de programas e serviços refere-se a aspectos tecnológicos, ora enfatizando a qualidade, ora as avaliações econômicas de custo-efetividade, recorrendo para essa finalidade tanto a técnicas quantitativas quanto qualitativas (Faria, 2005; Silva, 1999). Conforme Bosi e Uchimura (2007) há estudos de avaliação com contornos mais clássicos, dirigidos à análise da eficácia e/ou eficiência de determinado programa (Arretche, 1998), e estudos avaliativos voltados à dimensão subjetiva da qualidade, que se propõem a desvendar os sentidos dos fenômenos, respeitando sua complexidade, riqueza e profundidade. Tais estudos seriam adequados à análise do sucesso prático, pois consideram as expectativas e o universo simbólico dos atores envolvidos, em especial, os usuários a que se destinam as ações. Uchimura e Bosi (2002) destacam a importância de focalizar os diversos sentidos da avaliação, a influência do paradigma positivista no campo, o caráter polissêmico do termo qualidade e sua estreita imbricação com a subjetividade.

Conforme Deslandes (1997), o paradigma positivista, inicialmente hegemônico nesse campo, passa a ser questionado por diversos pensadores, especialmente a partir da década de 90, apontando a subjetividade inerente a qualquer avaliação. A pretensa objetividade passa a ser percebida como limitada pelos vários recortes produzidos pelo investigador. Arretche (1998) ainda destaca que a atribuição de aprovação ou desaprovação a uma política ou programa público particular está permeada por certa concepção de justiça, que pode ser

explícita ou implícita, e que, por esse motivo, não existe possibilidade de que qualquer modalidade de avaliação ou análise de políticas públicas possa ser apenas instrumental, técnica ou neutra. O campo social é intrinsecamente permeado de valores em disputa, o que torna necessário que o processo avaliativo contemple em seu desenho e metodologia a explicitação de óticas, valores e princípios (Akerman et al., 2004). Como constata Laperrière e Zúñiga (2007), toda reflexão sobre os métodos de avaliação está intimamente ligada a opções metodológicas que são necessariamente políticas.

2.1 Construção da avaliação no contexto internacional

O conceito de avaliação de programas e serviços públicos surge no cenário mundial logo após a Segunda Guerra, estabelecendo-se de forma crescente na Europa e América do Norte. Trata-se de área relacionada a diferentes campos do conhecimento, cada qual contribuindo com conceitos, indicadores e uma amplitude de técnicas de aplicação (Deslandes, 1997). Organizações internacionais e supranacionais dedicam-se, desde então, à avaliação em diversas áreas, constituindo escritórios ou unidades de avaliação independentes como, por exemplo, os escritórios de avaliação da ONU, do FMI e do BID, do UNICEF, entre outras organizações de grande alcance internacional². Essas instituições utilizam metodologias visando a um olhar macro sobre as questões em estudo, desenvolvendo significativo volume de pesquisas sobre os impactos financeiros, orçamentários e sociais de diferentes áreas de investimento no desenvolvimento local, regional e nacional. Tais organizações internacionais podem ser vistas como contribuindo para a construção de práticas avaliativas nacionais e locais. Entretanto, o formato mais generalista desses estudos leva a pensar nessa hegemonia internacional como uma nova expressão de colonialismo. Financiamentos internacionais são frequentes em programas sociais de países em desenvolvimento, visando a mudanças sociais. Cabe destacar a reflexão de Laperrière e Zúñiga (2007), quanto ao aparente consenso com que as ciências sociais norte-americanas e européias vem tratando a expressão *mudança social*, um valor abstrato, como um aspecto positivo e desejável que seria medido pela avaliação de políticas e programas. Os autores ponderam que tal posição é no mínimo ingênua, senão parcial, pois não há necessariamente uma virtude intrínseca na mudança, que certas vezes é vista como *progresso e desenvolvimento* e em outras como *insurgência e terrorismo*, conforme a relação entre processo de produção científica e seus contextos políticos.

² Endereços disponíveis em <http://www.europeanevaluation.org/?page=756971>.

Marcada por desenvolvimentos internacionais, a área de avaliação de programas e serviços expandiu-se e diversificou-se metodologicamente nas últimas décadas (Novaes, 2000). Cada vez mais exigida pelas agências financiadoras internacionais, a avaliação de programas e serviços cresceu em valorização devido a três movimentos principais, apontados por Adulis (2001): a) redução no volume dos recursos, que se articula ao crescente ceticismo quanto ao valor da ajuda nos países em desenvolvimento; b) aumento da concorrência entre as organizações do terceiro setor, que pressiona para uma maior profissionalização da área; c) o processo de democratização e aumento da participação social, gerando pressões para controle social dos gastos públicos. Aparentemente, o processo de institucionalização dos sistemas de avaliação na América Latina foi fortemente marcado por indução externa, a partir de demandas de organismos internacionais e multilaterais. Uma dessas demandas diz respeito à reforma do estado. As décadas de 80 e 90 foram período de significativo desenvolvimento na avaliação de políticas na América Latina, e há consenso de que a avaliação de políticas públicas foi posta a serviço da reforma do estado, predominando uma concepção tecnicista (Faria, 2005). A avaliação ganha centralidade como forma de dar credibilidade a um processo de reforma política em que é questionado o tamanho e a eficiência do setor público (Trevisan & Bellen, 2008), existindo uma medição de forças entre defensores do estado e da privatização, na direção de um estado mínimo. Assim, cabe ressaltar que a construção histórica do campo da avaliação está perpassada pelo jogo de forças que envolvem, entre muitos outros elementos, instituições supranacionais e concepções sobre os estados nacionais e qualidade de vida.

2.2 Avaliação no Brasil

No Brasil, a área de avaliação começa a se desenvolver apenas a partir da década de 80, inicialmente de forma bastante incipiente (Arretche, 2003; Uchimura & Bosi, 2002), com grande fragmentação organizacional e temática, além de institucionalização ainda precária das tecnologias de avaliação de intervenções sociais (Faria, 2005; Minayo, 2005). Há relativamente poucos dispositivos legais, diretrizes, ou parâmetros que claramente garantam a qualidade, credibilidade e reconhecimento da prática da avaliação (Hartz, 2006). Entretanto, verifica-se, especialmente a partir da década de 90, que tanto a academia quanto órgãos governamentais e centros de pesquisa têm ampliado estudos e pesquisas sobre políticas públicas e programas sociais (Souza, 2003), já sendo possível visualizar um crescente conjunto de estudos nacionais e locais, ainda que poucos sobre as características e diferenças nos níveis estaduais (Souza, 2003; Trevisan & Bellen, 2008). Na última década houve um crescimento nos estudos no Brasil, com dissertações e teses sobre temas relacionados às

políticas governamentais, criação de disciplinas de políticas públicas nos programas de graduação e pós-graduação, criação de linhas de pesquisa voltadas para essa área, constituição de agências de fomento à pesquisa, assim como formas especiais de financiamento para a área (Arretche, 2003; Trevisan & Bellen, 2008).

Trevisan e Bellen (2008) destacam alguns problemas a serem superados na área da avaliação no Brasil, organizados em três tópicos: 1) baixa capacidade de acumulação de conhecimento da área, em função da proliferação horizontal de estudos de caso e da ausência de pesquisa (Arretche, 2003). Como solução a esse problema foram criados fóruns específicos sobre políticas públicas em espaços acadêmicos e em periódicos nacionais e internacionais, mais acessíveis devido à sua informatização. 2) Abundância de estudos setoriais, caracterizados pela diversificação horizontal, sem um fortalecimento vertical da produção (Souza, 2003). 3) Proximidade da área de políticas públicas com a burocracia governamental, que tanto pode resultar em trabalhos normativos e prescritivos, como na possibilidade desses mesmos órgãos governamentais ditarem a agenda de pesquisa acadêmica (Trevisan & Bellen, 2008).

Com relação às temáticas mais trabalhadas na área de avaliação no Brasil, Faria (2005) menciona que parte significativa dos estudos refere-se a questões de ordem metodológica e/ou às distintas maneiras de se classificar a avaliação. Em 2003, Arretche já assinalava que a agenda de pesquisa brasileira na área estaria subordinada à agenda política, o que estaria expresso no conteúdo da produção acadêmica (teses, artigos e pesquisas), voltado para a avaliação dos resultados alcançados pelas políticas em voga ou à atualização da informação existente sobre programas já consolidados. Mais recentemente, Trevisan e Bellen (2008) também apontam como temática a análise das estruturas e instituições e a caracterização dos processos de negociação das políticas setoriais específicas. Faria (2005) entende que, de forma contraditória, houve no Brasil ênfase na avaliação de políticas, e ao mesmo tempo aparentemente não foi despertado um interesse equivalente por parte da comunidade acadêmica nas áreas da ciência política e da sociologia, enquanto que na área da administração pública há maior número de estudos e publicações. Conforme registram pesquisadores, as avaliações de programas geralmente ocorrem sob o patrocínio de grandes instituições públicas que desenvolvem intervenções em todo o território nacional. A falta de convênios e laços formais e/ou informais de trabalho entre laboratórios de universidades distintas tem impedido que colaborem conjuntamente nestes grandes projetos (Pinheiro & Albuquerque, 2008).

Na área da Psicologia há um grupo de trabalho (GT) na área de Avaliação de Programas, formado em 2006, vinculado à Associação Nacional de Pesquisas e Pós-

Graduação em Psicologia - ANPEPP. Para o GT esta é uma área que ainda permanece um tanto distante do domínio acadêmico, mas, fora das universidades, algumas instituições e órgãos governamentais realizam atividades de alto nível na área da avaliação de programas (Pinheiro & Albuquerque, 2008). Está em andamento o reconhecimento, por parte do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, da área de Avaliação de Programas como uma das subáreas da Psicologia Social, o que possibilitará o início da construção de uma identidade ainda não estabelecida no Brasil. Junto às Ciências Sociais encontramos uma realidade bem mais desenvolvida, com um grupo de trabalho permanente da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS sobre Políticas Públicas que vem debatendo questões teóricas e metodológicas relacionadas a questões de avaliação (Lima, 2011).

No Brasil, existem na atualidade propostas federais de avaliação e monitoramento que vem crescendo em importância. Na área da Saúde, o Sistema Único da Saúde – SUS tem atribuição de incrementar o desenvolvimento científico em saúde e a avaliação do impacto que as tecnologias provocam à saúde (LOS, 1990). Ao Ministério da Saúde (MS), gestor federal do SUS, compete também formular, avaliar, elaborar normas e participar na execução da política nacional de produção de insumos e equipamentos para a saúde, o que é realizado a partir da constituição do Departamento de Ciência e Tecnologia (DECIT) e da Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos (Elias & Patroclo, 2004). Há também um importante conjunto de estudos que envolvem a avaliação de serviços de saúde, área já consolidada em suas várias linhas de abordagem, realizados em diversas áreas do conhecimento (por exemplo, a literatura sobre avaliação de Programas de Saúde da Família e toda a ampla produção na área do HIV/AIDS, entre outros). A utilização de indicadores de avaliação econômica, tecnológica e de qualidade da atenção em saúde (acesso, utilização, cobertura, eficácia, satisfação do usuário, objetivos, estrutura, processos, resultados, entre outros) é reconhecida e amplamente divulgada (Novaes, 2000; Uchimura & Bosi, 2002).

Na área da assistência social e seguridade, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) constituiu uma secretaria específica de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), com o objetivo de disseminar metodologias e informações sobre o monitoramento e avaliação dos programas sociais implementados. Deve estimular que as demais instâncias de Assistência Social em níveis estadual e municipal procedam da mesma forma, institucionalizando a função avaliação e monitoramento e incorporando-a à gestão de seus programas e políticas, bem como favorecendo a publicização de indicadores de monitoramento e de resultados de estudos de avaliação (Paes-Sousa & Vaistman, 2007). Com recursos originados de várias fontes: Tesouro Nacional, empréstimos do Banco Mundial

(BIRD) e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), foram contratados estudos referentes aos 22 programas nacionais, além de realizada capacitação dos gestores do MDS em atividades de avaliação. Conforme Paes-Sousa (2007), a estratégia de avaliação, envolveu a contratação de estudos de diferentes tipos, desenhos, abordagens e métodos, desde grandes pesquisas nacionais em conjunto com o IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, avaliações de impacto com desenho quase-experimental, passando por avaliações de processos e estudos de caso, com abordagem antropológica. Ainda que tais esforços possam ser vistos de forma positiva, análise realizada por Alves (2007), aponta a ausência de uma cultura política de avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios derivados da assistência social no Brasil. A autora entende que tais processos reeditam os tradicionais procedimentos técnico-operativos de controle institucional e administrativo-contábil, não tomando como parâmetros a Constituição e a Lei Orgânica da Assistência Social.

2.3 Avaliação no processo das políticas públicas

A literatura apresenta um conjunto de textos e manuais clássicos onde avaliação é vista como caracterizada por processos racionais e lineares. Entretanto, avaliação e implementação de políticas públicas não são etapas desvinculadas do processo político, sendo que a avaliação também deve ser um processo político-democrático e subsidiar a sociedade para o controle social e a reflexão sobre a realidade (Akerman et al., 2004; Arretche, 2003; Cohen & Franco, 1999).

O estudo de políticas públicas está associado à expressão estudo do “estado em ação” (Arretche, 2003, citando livro de Jobert & Muller, 1987, que originou a expressão), considerando programas governamentais, seu histórico, implementação, desenvolvimento e reflexos no campo social e econômico. Arretche (1998) define que a análise deve reconstituir os elementos distintivos dos programas, as suas diversas características, como o desenho institucional, as formas de relação entre setor público e privado, as formas de financiamento, as modalidades de prestação de serviço, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível, de modo a dar sentido e entendimento ao caráter errático da ação pública. Uma das principais dificuldades metodológicas na área é estabelecer relações de causalidade em uma avaliação, onde todo o complexo contexto cultural, social e político precisa ser levado em consideração.

S. N. Carvalho (2003) refere que a avaliação constitui o processo da política pública, em que há uma alteração contínua nas decisões, um processo em fluxo, que se caracteriza por constantes barganhas, pressões e contrapressões, e por redefinições do próprio objeto das decisões. A avaliação deve integrar-se a esse processo como atividade permanente que

acompanha todas as fases da política pública, desde a identificação do problema até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção, num ciclo que pode ser tomado como um quadro de referência para a análise processual. Entretanto, por vezes é questionado, devido à dificuldade dos atores políticos administrativos fixarem-se a esse contínuo, especialmente para programas políticos mais complexos (Trevisan & Bellen, 2008). A possibilidade de a avaliação ser a retroalimentação da política não é um fato dado, uma vez que o processo da política pública não é necessariamente racional e coerente (Arretche, 1998). Souza (2003) argumenta também que a construção das políticas envolve pressões diversas às quais determinado governo está submetido e prioriza, visando a uma próxima eleição. Também é necessário considerar as dificuldades concretas em articular ações intersetoriais entre as diferentes políticas sociais. Saúde, educação, assistência social seguem construindo ações em paralelo, apesar de esforços por uma maior integração. Elias e Patroclo (2004) lembram que grupos de interesse exercem pressão em vários estágios: na definição do tipo de necessidades que serão reconhecidas e as que serão ignoradas; no tipo de decisões que serão tomadas e no tipo de políticas que emergirão. Ainda assim, Faria (2005) entende que prevalece no campo a concepção da avaliação como um instrumento administrativo e, portanto, como função supostamente alheia às disputas propriamente políticas, devendo os profissionais da área estar atentos à sua problematização constante.

2.4 Tipos de avaliação: associações e classificações

Costa e Castanhar (2003) salientam o emaranhado conceitual que ainda prevalece nesse campo, demonstrado pela multiplicidade de tipos de avaliação e pela variedade de critérios indicados pelos estudiosos da matéria. Essas questões e elementos estão imbricados, e sua separação é complexa. Diversos fatores influenciam na definição do tipo de avaliação a ser utilizada, entre os quais os recursos financeiros, a finalidade da avaliação e a fase em que se encontra o projeto. A avaliação deve abranger as três etapas de um projeto: planejamento, processo e resultados, não se restringindo a estes. Os diferentes tipos de avaliação abarcam as questões fundamentais quando se elabora uma proposta de avaliação: o que avaliar, quando avaliar, quem avalia, porque avalia e para quem. Cohen e Franco (1999) apresentam uma tentativa de associar os tipos de avaliação com uma classificação organizadora em função: 1) do momento em que se realiza: antes, durante ou depois da implementação da política ou programa sendo chamada de a) avaliação prévia, pré-avaliação, formativa ou *ex-ante*; b) durante a realização do projeto: avaliação de processos; c) depois da realização do projeto: avaliação de impacto, avaliação final, somativa ou *ex-post*; 2) da procedência ou posição do avaliador: avaliação interna, externa ou independente, mista, participativa e autoavaliação; e a

estes Faria (2005) acrescenta 3) da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados). Em termos de variação da nomenclatura, ainda são referidas na literatura avaliações de conjunto, de programa nacional, a meio percurso, autoavaliação e metavaliação.

Novaes (2000) desenvolve uma síntese das principais modalidades propostas na área de avaliação em saúde, que contempla avaliações de programas sociais em geral, organizando-as também em grandes categorias: (1) objetivo da avaliação: priorização das condições de produção do conhecimento ou das condições de utilização do conhecimento (tomadas de decisão, aprimoramentos na gestão); 2) posição do avaliador: externo, interno, ou semi-independente; 3) enfoque priorizado: interno, de caracterização/compreensão de um contexto, ou externo, de quantificação/comparação de impactos de intervenções; 4) metodologia predominante: quantitativa ou qualitativa, situacional ou experimental/quasi-experimental; 5) contexto da avaliação: controlado ou natural; 6) forma de utilização da informação produzida: demonstração/comprovação ou informação, instrumentalização; 7) tipo de juízo formulado: comprovação/negação de hipóteses, recomendações ou normas; 8) temporalidade da avaliação: pontual, corrente, contínua. Segundo a autora, estas modalidades não têm um conteúdo valorativo em si, mas apontam alternativas conceituais e metodológicas existentes nos processos de avaliação, referenciadas por teorias e metodologias gerais aceitas por áreas de conhecimento e práticas legitimadas.

Arretche (1998) destaca três tipos de avaliação, segundo seu foco: efetividade (sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias das populações atingidas), eficácia (relação entre os objetivos, os instrumentos explícitos e seus resultados efetivos), eficiência (relação entre o esforço empregado e os resultados alcançados). Também é importante diferenciar entre avaliação de processo e avaliação de impacto (Adulis, 2001; S. N. Carvalho, 2003; Cohen & Franco, 1999), sendo a primeira aquela que visa a acompanhar e avaliar a execução dos procedimentos de implantação dos programas e políticas, a adequação dos meios e recursos com relação aos resultados parciais ou finais, diferenciando-se de monitorar programas (ferramenta de gerenciamento aplicada durante sua execução). Já a avaliação de impacto focaliza os efeitos produzidos sobre a sociedade, para além dos beneficiários diretos da intervenção, avaliando-se sua efetividade social, e pressupõe relação causal entre política/programa e a mudança social provocada.

A metodologia do Marco Lógico vem sendo referida de modo crescente na literatura (S. N. Carvalho, 2003; Costa & Castanhar, 2003; Trevisan & Bellen, 2008), caracterizando-se em uma tipificação metodológica muito atual. Adotada por organismos financeiros internacionais (como, por exemplo, o BID), pressupõe que os projetos sejam estruturados seguindo parâmetros razoavelmente rígidos, definidos em metodologia complexa e ampla (S.

N. Carvalho, 2003). Em linhas gerais, a estruturação dessa metodologia parte da concepção de políticas públicas como processo e a avaliação é constitutiva e integrada ao próprio processo da política pública, programa e projeto, desde o diagnóstico da população-alvo até a definição de critérios para intervenção.

Dentre os diversos elementos a serem considerados na realização de uma avaliação, cabe destacar a preocupação com o viés do pesquisador. Arretche (1998) defende que as avaliações sejam conduzidas por órgãos e avaliadores independentes, pela questão da neutralidade. Ela pondera a dificuldade de que as próprias equipes governamentais encarregadas da execução de uma dada política realizem avaliações isentas, tendendo a minimizar elementos negativos do programa, visando à manutenção dos próprios empregos e mesmo questões de poder e recursos financeiros do órgão que representam. Em contrapartida, Brandão e Silva (2008) questionam o modelo avaliativo orientado pela lógica dos julgamentos externos e pela verificação do cumprimento ou não das intenções dos projetos, programas e práticas. Considerando que essa perspectiva está marcada por uma concepção utilitarista da avaliação, os autores problematizam tal discurso de neutralidade, e apontam a consolidação de modelos avaliativos externos, quantitativos, somativos e supostamente neutros. Ao propor a utilização de modelos que valorizem a importância dos processos participativos para a autonomia dos sujeitos, salientam que o conceito de avaliação pressupõe um “imperativo fundamental - o conceito avaliação será sempre uma construção e terá tantos sentidos quantos lhe atribuírem aqueles que o constroem” (Brandão & Silva, 2008, p. 2).

2.5 Usos da avaliação

A avaliação de programas é, teoricamente, uma das etapas de uma política, destinada a influenciar sua reformulação (Arretche, 1998). Entretanto, as condições para o aproveitamento das informações de uma avaliação não estão previamente dadas, e as descobertas de estudos de avaliação competem com outras propostas e outras fontes de informação nos momentos de tomadas de decisão (Faria, 2005). Muitas vezes os gestores sequer sabem o que perguntar ou o quê buscar em uma avaliação. A capacitação dos gestores das políticas é fundamental para que adquiram maior competência para definir suas demandas, debater as metodologias escolhidas e os resultados encontrados e, principalmente, apropriar-se dos achados das investigações para a melhoria dos programas (Paes-Sousa, 2007). Diversos autores problematizam essa questão, assinalando que, ainda que a avaliação tenha se estabelecido como uma importante ferramenta aos programas e projetos, até agora não se caracteriza como elemento indispensável do processo de gestão, representando um

universo de muitas promessas e poucas realizações, um novo modismo, gerador de burocracia e poucos resultados (Cotta, 2001; Faria, 2005; Mokate, 2002; Trevisan & Bellen, 2008).

Para Cotta (2001), as condições para um efetivo uso dos resultados de uma avaliação devem ser intencional e meticulosamente criadas, pois por vezes as avaliações constituem-se em um problema para os governantes, e gerentes de projetos, sendo usadas para criticar governos ou, quando os resultados são favoráveis, para legitimar ganhos políticos (Trevisan & Bellen, 2008). Nesse sentido, Arretche (1998) observa que o impacto social de uma política tende a ter menor peso no processo decisório do que seu impacto sobre a opinião pública ou seu impacto eleitoral. Três dimensões quanto ao uso das avaliações são apresentadas por Faria (2005): instrumental (relativa ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas, depende também da adequada divulgação dos resultados, de sua inteligibilidade e da factibilidade das recomendações); conceitual (ou função educativa, que pode alterar a maneira como os técnicos compreendem a natureza, a operação e o impacto do programa que implementam); e simbólica (uso político, como instrumento de persuasão e para legitimar uma posição).

Um elemento fundamental na utilização de avaliações refere-se à forma de divulgação e público atingido. É necessário que os resultados de pesquisa possam dar transparência aos processos de avaliação dos programas e serviços, dando pleno acesso aos cidadãos, com descrição do desenho do estudo, da metodologia empregada, e dos resultados alcançados (Arretche, 1998). Devem ser socializados de forma ampla, proporcionando debate e divulgação não somente entre especialistas da área ou aqueles que tomam decisões, mas também junto à opinião pública, com linguagem acessível para o público geral realmente compreender seu conteúdo (Faria, 2005). Dessa forma, podem servir para o fomento do debate público em torno das alternativas de intervenção governamental em uma dada realidade social, assim como instrumentalizando o princípio democrático de controle sobre a eficiência da ação dos governos (Arretche, 1998; Trevisan & Bellen, 2008).

Elias e Patroclo (2004) demonstraram também que o uso de informações geradas por investigações científicas pode subsidiar a alocação de recursos, em especial os internacionais. Referindo discussões realizadas no âmbito da Organização Panamericana de Saúde (OPS), os autores destacam a necessidade de integração entre pesquisa, ação e política, uma vez que o processo de produção, tradução, utilização e disseminação de conhecimento é complexo e exige responsabilidade tripartite de pesquisadores, gestores e usuários de serviços. A título de exemplo de uma prática muito atual, Paes-Sousa (2007) descreve como se dá o processo de implementação e divulgação dos estudos de avaliação junto ao Ministério do Desenvolvimento Social: definição do estudo a ser feito; elaboração do termo de referência

com os parâmetros técnicos e legais para a contratação do estudo; contratação de instituição de pesquisa e gestão do contrato; acompanhamento do estudo e aprovação dos relatórios; incorporação dos resultados e recomendações dos estudos aos programas; discussão interna dos resultados; divulgação externa dos resultados; disponibilização dos microdados para a comunidade científica, por meio do Consórcio de Informações Sociais (CIS), sob gestão da ANPOCS. Observa-se que a divulgação atinge a própria instituição governamental, a comunidade científica, mas não abrange os cidadãos em geral, assim como não está prevista socialização com os usuários ou público daquela política. Como apontam Brandão e Silva (2008), o fato de estarmos habituados com um olhar instrumental para a avaliação, faz com que até mesmo coloquemos em dúvida as possibilidades de uma leitura ético-política do conceito, que possa envolver outras formas de relação com a própria população e contexto do programa em avaliação. Uma forma de criar a condição de apropriação do resultado é implicar os usuários da política e/ou programa de forma intrínseca ao processo da avaliação.

2.6 Sobre avaliação participativa

Diferentes autores enfocam a relevância da participação dos usuários na avaliação (Silva, 1999; Uchimura & Bosi, 2002), o que implica analisar os valores, ideologias, crenças de usuários, comunidade e agentes implicados. Metodologias qualitativas favorecem a investigação desses espaços de intersubjetividade, que caracterizam serviços de assistência a pessoas, e a revisão de pesquisas na área indicam a priorização de levantamentos de percepções de usuários e de funcionários quanto aos serviços recebidos e oferecidos (Alves & Coura-Filho, 2001; Bosi & Uchimura, 2007). A avaliação em si pode ser reconhecida como instrumento de empoderamento dos beneficiários (Faria, 2005) e vista como processo de produção de aprendizagens e oportunidade de promoção de projetos políticos democráticos, onde os sujeitos e as comunidades podem realizar seu potencial humano e social, construindo consciência crítica a respeito da realidade (Brandão & Silva, 2008). Entretanto, Faria (2005) pondera certa visão ingênua quanto a este alcance, que talvez fique ocultada diante da popularização das metodologias participativas.

Akerman et al. (2004) revisaram algumas experiências com ênfase na avaliação participativa, que passa a ser vista não como um procedimento meramente técnico, mas como passível de explicitar valores e princípios. Apresentam um modelo constituído por oito estágios, que se complementam e se retroalimentam: 1) compartilhar uma história comum; 2) criar uma visão comum de futuro; 3) identificar os diversos atores com interesse no processo avaliativo; 4) identificar metas, objetivos e indicadores; 5) identificar estratégias para se alcançar metas; 6) coletar dados e construir indicadores; 7) analisar dados; e 8) comunicar

resultados. Conforme os autores, este processo pressupõe: um desenho compartilhado entre comunidade, técnicos e financiadores; que as habilidades e conhecimentos produzidos no desenrolar do programa sejam transferidos para os membros da comunidade; que haja contínuo processo de retroalimentação e reflexão e, finalmente, um envolvimento de diferentes atores sociais no processo de avaliação.

Brandão e Silva (2008) apresentam uma posição ético-política em que as práticas de avaliação podem ser elemento *mediador* entre o sujeito (ou comunidades) e a compreensão crítica de sua ação no mundo (projeto, programa ou prática). Em seu artigo, apresentam a metodologia, que envolve lideranças comunitárias, a comunidade onde se atuar, o poder público, implicados em conversas e negociações em torno de conjuntos de perguntas avaliativas, como “*quem participa? Quem avalia? Quem toma decisões? Quem assume as consequências?*”. O método básico envolve “a roda”, arena política e matéria prima a ser trabalhada na avaliação. São destacadas as questões a serem trabalhadas em grupo: O que significa avaliação para nós? Porque vamos fazer uma avaliação? Quem participa da avaliação? O que será avaliado? Que perguntas vamos responder? Que evidências devemos buscar para respondê-las? Precisamos agregar outras coisas além de nossas opiniões? De que maneira vamos colher essas informações? O que as informações nos revelam? O que aprendemos com tudo isso? (Brandão & Silva, 2008).

Também Laperrière e Zúñiga (2007) apresentam uma forma de avaliação da ação comunitária, realizada em uma perspectiva de pesquisa-ação participativa. Apontam que toda avaliação da ação social está entre uma ideia (que contém valores, aspirações e esperanças que dinamizam a ação), e a ação transformadora em si, que desencadeia no avaliador a pressão ética de tomar consciência de seus próprios valores, que sustentam a própria construção metodológica da avaliação. “A avaliação é o encontro do mundo das ideias com o das evidências e sua expressão não poderá forçar a linguagem de um sobre o outro” (Laperrière & Zúñiga, 2007, p. 40). Na proposta, os autores buscaram maximizar a atuação dos participantes em todas as etapas das avaliações, desde a definição de metas e de meios, até a construção de estratégias de coleta e de análise de informações e redação dos relatórios, constituindo um espaço de mediação, em que participantes atuaram como agentes multiplicadores e de contato. Permanece sendo um dos limites reais colocados à própria participação dos usuários a barreira da palavra escrita, no sentido de que a finalização do processo, a escrita de relatórios está, via de regra, a cargo do pesquisador/avaliador.

2.7 Considerações finais

A avaliação de programas e projetos sociais traz à tona um conjunto de questões amplas e profundamente relevantes, com as quais o pesquisador/avaliador necessariamente terá de lidar. Não há uma única forma para produzir conhecimento sobre um programa social e o pesquisador deve ter clareza de que cada escolha implica inevitavelmente em posicionamento ético-político. Fazer uma opção metodológica é também fazer uma opção política. Assim, é cada vez mais necessário tornar explícitos os valores e princípios que permeiam o processo, buscando compreender o programa de forma coerente e contextualizada, assim como o seu próprio papel na avaliação.

A questão ética do viés do pesquisador, portanto, deixa de implicar a procura por neutralidade pura e simplesmente, mas a busca por uma clareza da posição e da relação que se estabelece com o objeto investigado. Seja um avaliador externo ou interno, sua posição precisa ser problematizada. A avaliação é uma construção de sentidos diante de uma realidade complexa e implicar usuários e gestores da política e/ou programa de forma intrínseca ao processo da avaliação estende a amplitude de sentidos possíveis. Mais do que tudo, a avaliação pode tornar-se processo de produção de aprendizagens e de construção de consciência crítica sobre o nosso mundo.

III. SITUAÇÃO DE RUA: ABORDAGEM E ACOMPANHAMENTO

Para constituir a avaliação do Serviço Ação Rua é importante discutir elementos teóricos que se sobressaem para a compreensão dos eixos metodológicos que organizam as ações de abordagem e o acompanhamento. Inicia-se apresentando um breve histórico da abordagem social no Brasil e alguns conceitos centrais relacionados à temática de crianças em situação de rua. A seguir, é discutido o lugar ocupado pelas famílias nas políticas sociais, o papel dos trabalhadores e das redes, e a relevância do apoio social nas intervenções de acompanhamento a crianças, adolescentes e famílias em situação de rua.

3.1 Abordagem Social de Rua

Compor um breve histórico da abordagem social de rua no Brasil não é tarefa simples. Institucionalizada como prática no campo da Assistência Social, especialmente a partir da implantação do SUAS - Sistema Único da Assistência Social (Brasil, 2005), a abordagem social de rua mescla elementos da pedagogia e de intervenções socioassistenciais. Também chamada de Educação Social de Rua – ESR, a abordagem social constituiu-se a partir de diferentes campos teóricos e práticos, como a Educação Popular (especialmente através das contribuições de Paulo Freire, 1970, 1987), Pedagogia da Presença, Pedagogia Política, Pedagogia em Meio Aberto, Pedagogia de Direitos (W. F. Oliveira, 2004), Pedagogia do Desejo (Almeida & Carvalho, 1995) e Pedagogia da Rua (Graciani, 2009).

Conforme histórico detalhado por W. F. Oliveira (2010), o campo de atuação da ESR é gerado a partir do contexto político-econômico específico que marca as últimas décadas do século XX, e sua emergência pode ser delimitada temporalmente entre 1970 e 1993. Desde então muitos foram os desenvolvimentos e experiências surgidas, podendo-se caracterizar suas principais fases históricas como romântica, política, profissional e legal (W. F. Oliveira, 2004, 2010). No atual momento histórico, caberia a questão: o que se altera com a institucionalização formal da ESR enquanto abordagem social no contexto do SUAS?

A dificuldade em constituir uma narrativa histórica perpassa o fato de que há sempre uma distância entre a história oficial, contada pelos registros das políticas, e as versões do cotidiano vivido pelos educadores sociais. Os registros compartilhados nos coletivos locais estão determinados não somente pelo seu momento histórico, como pelo contexto geográfico e social da experiência: é diferente ser educador social de rua em 1995 e em 2010, assim como é diferente o ser no nordeste ou no sul do Brasil. Entretanto, podem-se delimitar alguns marcos históricos dos esforços governamentais e não governamentais no enfrentamento da

situação de rua, como a Pastoral do Menor da Igreja Católica, o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua – MNMMR, e o conjunto de movimentos sociais em defesa da criança e adolescente, cuja mobilização antecipou e alimentou a aprovação da Constituição Federal (1988) e do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA (1990) (Graciani, 2009; W. F. Oliveira, 2010). Desde então, foram constituídos diversos projetos, programas e serviços nos três níveis de gestão (municipal, estadual e federal), executados por organizações governamentais e não governamentais. Cada cidade, em especial os maiores centros urbanos e as capitais brasileiras, passaram a reorganizar suas estruturas e ações voltadas para o enfrentamento da situação de rua (por exemplo, sobre Porto Alegre ver PAICA-Rua, 2002 e Santana, Donielli, Frosi & Koller, 2004; sobre Goiânia ver Câmara et al., 2000; sobre São Paulo ver E. S. Oliveira, 2008; Perez, 2005; sobre Curitiba ver Miranda, 2005).

Sposito (2009) coordenou a avaliação do estado da arte da produção acadêmica nas áreas de educação, ciências sociais e serviço social entre 1996 e 2006, e entre os temas principais estão estudos sobre programas e ações voltadas para adolescentes pobres e em situação de rua. Os estudos indicam que programas governamentais e não governamentais para lazer e sociabilidade contrapõem-se ao espaço da rua, mas não oferecem alternativas efetivas de inclusão social, principalmente porque geralmente não possibilitam a inserção no mercado de trabalho. Tais programas nem sempre contam com a participação das famílias em seus projetos educativos. Conforme a autora, as diretrizes metodológicas dos programas têm como elementos norteadores as noções de inclusão social e cidadania, mas sua efetividade depende, também, da implementação de redes de atendimento (também Santana, Donielli, Frosi & Koller, 2005a).

“O balanço sobre os programas e ações para os adolescentes pobres, não obstante a diversidade das situações apresentadas, evidencia algumas das características mais recorrentes dessas iniciativas: carregadas de uma retórica de promoção da inclusão e da cidadania, com escassos resultados efetivos. Os aspectos eventualmente tidos como positivos situam-se nas relações interpessoais, no desenvolvimento da autoestima” (Sposito, 2009, p.159).

Esse descompasso entre as políticas públicas de atenção à situação de rua, discursos legais, ideologias e práticas, assim como desarticulação entre ações governamentais e não governamentais já foram apontados por diferentes estudos (Câmara et al., 2000; Gregori & Silva, 2000; Perez, 2005). As iniciativas de serviços e programas ficam à mercê de mudanças políticas partidárias em nível local e nacional.

3.2 Situação de rua: questões conceituais

Já está bem registrado o percurso teórico e o debate político em torno do(s) termo(s) utilizados para expressar o fenômeno social de crianças e adolescentes com experiências diversas no espaço da rua. Rizzini e Buttler (2003) revisaram estudos sobre o tema abrangendo as expressões usadas desde o século XIX como, por exemplo, crianças “física e moralmente abandonadas em vias públicas”, “moleques”, “menores desvalidos e infratores” e “menores abandonados”, já na década de 70. A “geração da rua” ganhou visibilidade na década de 80, e a implantação do ECA concretizou as diretrizes das políticas rumo à proteção integral. A categorização transformou-se junto às mudanças de paradigmas, e passou a expressar as questões de gênero (*meninas e meninos*), as transitoriedades e constâncias (*na e de rua*), passando a utilizar-se predominantemente expressões como em *situação de rua, de risco ou em vulnerabilidade* (Rizzini & Buttler, 2003).

A rua é um contexto de desenvolvimento significativo para um grande número de crianças e adolescentes, e diversos estudos e grupos de pesquisa foram organizados no impulso da passagem nacional para a democracia (como por exemplo CEP RUA, em Porto Alegre, e CIESPI, no Rio de Janeiro, entre outros). Constituíram-se tipologias de crianças e adolescentes em situação de rua, como a proposta por Lusk (1992) e também Aptekar (1996): 1) trabalhadores de rua com bases familiares (vão à escola, trabalham um período na rua e voltam para casa para dormir); 2) trabalhadores de rua independentes (laços familiares são enfraquecidos, a prática de atos infracionais é crescente e a frequência na escola é baixa); 3) crianças de rua (romperam o contato com sua família e residem o tempo todo na rua); 4) crianças de famílias de rua (trabalham e vivem com suas famílias nas ruas). Vínculo familiar, atividade, aparência pessoal, local em que se encontram e ausência de um adulto responsável também foram critérios estabelecidos por Neiva-Silva e Koller (2002) para identificar uma criança e/ou adolescente em situação de rua.

Ainda assim, tal diversidade de tipologias não abarca a amplitude da utilização do espaço da rua como contexto de desenvolvimento, espaço de lazer, trabalho, e socialização com diferentes grupos culturais e suas complexas redes sociais e identitárias. Permanece em discussão a dificuldade ou mesmo a utilidade de diferenciar *situação de rua* do desenvolvimento em situação de pobreza e vulnerabilidade, que caracteriza a infância da grande maioria das crianças brasileiras. Conforme Abreu, Oliveira e Xavier (2009),

“Esse ‘turbilhão’ de ressemantizações colaborou para que novos elementos fossem questionados, fugindo de explicações previamente dadas, em sua maioria relacionadas necessariamente com desestruturação familiar, pobreza e uso de substâncias ilícitas. A rua, longe de ser compreendida como único espaço de socialização desse público, seria

apenas um dos múltiplos espaços, ‘concorrendo’ com aqueles de diversas instituições como escolas, abrigos, ONGs, etc.” (p.21-22).

A institucionalização de práticas de trabalho e de intervenções voltadas para a situação de rua foi alimentada tanto pelo contexto político quanto pelo contexto acadêmico das últimas décadas. O trabalho cotidiano com a situação de rua problematiza as questões de um lugar diverso daquele possibilitado pela pesquisa acadêmica. Ao mesmo tempo em que a cotidianidade pode ocultar, também pode desvelar novas nuances da vivência de rua. Ao constituir políticas públicas específicas para esse público, especialmente a partir da década de 90, criou-se a necessidade de adaptar conceitualizações, de modo a considerar as diferenças e individualidades desse grupo populacional, e ao mesmo tempo criar certa unidade, dando visibilidade política às necessidades específicas de crianças em situação de rua.

Nesse contexto, a cidade de Porto Alegre adotou expressão particular, consensuada coletivamente (Lemos, 2005) a partir da concepção proposta por Rizzini e Buttler (2003), que passou a ser utilizada pelo conjunto de serviços voltados para a situação de rua: crianças e adolescentes em *rua moradia* e em *rua sobrevivência*. *Rua moradia* refere-se ao uso do espaço da rua como campo principal de organização de suas atividades, incluindo a moradia, contrapondo-se à *situação de rua sobrevivência*, caracterizada predominantemente pelo trabalho infantil, sendo que a família ainda é a referência para organização das atividades diárias (Lemos, 2005; Rizzini & Buttler, 2003; Souza, Reis, Correa & Giugliani, 2010). Essa é a conceituação adotada no Serviço Ação Rua e nesta tese.

Ainda é pertinente apontar algumas das reflexões originadas a partir da Sociologia da Infância, campo que se caracteriza por mudanças, tensões e contradições em seu interior. De acordo com Sarmiento (2000), a SI possui um duplo objeto de estudo, as crianças (enquanto atores sociais concretos) e a infância (categoria estrutural do tipo geracional, socialmente construída). Estudar um projeto de intervenção que se propõe a atuar com as comumente designadas infâncias em situação de risco implica em buscar compreender como as intervenções repercutem com esse duplo objeto: a criança em si, com quem se estabelece processo proximal, e a infância, abarcando uma intervenção direcionada para alteração das visões macrossistemicamente determinadas.

Conforme Marchi (2007), a ideia de infância/criança junto às famílias pobres sempre foi uma ideia problema, seja pelos pressupostos associados à infância pobre, como ideias de fracasso ou insucesso escolar e comportamento desajustado ou desviante na família e/ou na comunidade. Seriam crianças com infâncias precárias, sofridas ou de curta duração. A criança em situação de rua está fora dos lugares que lhes são socialmente previstos. “A vida “livre” (de trabalho, de escola, de horários, de ordens adultas alheias ao “mundo da rua”) implica

dispor de seu tempo e de si como desejarem” (Marchi, 2007, p. 214). Para esta autora a “não-criança” é aquela diante da qual os adultos sentem-se descompromissados e, portanto, livres para ignorar a sua condição infantil.

A criança em situação de rua pode ser vista, ao mesmo tempo, como um ator social e vítima de estruturas sociais e políticas altamente desiguais. Sua agência se dá nas ruas, espaço no qual também incidem outras forças de atuação e/ou contenção. Como tratado tanto por Machi (2007) quanto por Macerata (2010) é necessário o reconhecimento da pluralidade, heterogeneidade ou diversidade da infância. Isso não implica na minimização do peso das desigualdades entre as crianças (e suas infâncias).

Assim como a crítica feita por Marchi (2007) em sua análise crítica sobre a “não-criança”, é necessário problematizar a naturalização do modelo idealizado, social e historicamente localizado, não somente da infância, mas também de criança, o qual não está disponível para todos os estratos sociais. As questões vividas pela infância, como fenômeno social, reflete as desigualdades e contradições presentes na sociedade. Não há como lutar pela defesa dos direitos das crianças, sem enfrentar a questão das desigualdades sociais. Aderir com crítica ao modelo protetor pressupõe contribuir com a emancipação da criança seja qual for o domínio em que se pretenda que ela aconteça (econômico, social, político ou cultural).

3.3 O lugar ocupado pela família nas políticas sociais

Intervenções voltadas para o enfrentamento da situação de rua, antes centradas nas crianças e adolescentes, voltaram de forma crescente seu foco para as famílias. A Constituição Federal (1988) demarcou a família como base da sociedade e determina especial proteção do Estado (Art. 226 e 227). A partir dela, as demais legislações brasileiras recuperaram e reforçaram o olhar sobre a família, como é o caso do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1994), da Lei Orgânica da Saúde – LOS (1990), entre outras, institucionalizando os novos marcos da proteção social do país. Tais legislações transformaram-se em ações, destacando-se a Estratégia de Saúde da Família - ESF, pelo Sistema Único de Saúde – SUS (MS, 2008) e os Programas de Atenção Integral à Família – PAIF e de Atenção Especial a Famílias e Indivíduos - PAEFI, pelo Sistema Único da Assistência Social – SUAS (MDS, 2009), os quais atuam preventiva e interventivamente junto a famílias e comunidades, de modo territorializado. A definição de família utilizada por essas políticas destaca as funções afetiva e de cuidado, o sentido de espaço de convívio privilegiado e a articulação dialética da família com a estrutura social na qual está inserida. Assim, estas ações e programas têm a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, promover seu acesso a direitos, fortalecer os vínculos familiares e comunitários e contribuir

na melhoria de sua qualidade de vida. É nesse contexto que se inserem grande parte das intervenções de enfrentamento à situação de rua em execução na década de 2000. As políticas sociais contemporâneas acentuam as microssolidariedades e sociabilidades sociofamiliares e comunitárias pela sua potencial condição de assegurar proteção e inclusão social, revalorizando a família em sua função socializadora (M. C. B. Carvalho, 2002).

Historicamente, a política social brasileira teve características fortemente tutelares e assistencialistas, relacionadas à compaixão e a um caráter religioso (Yazbek, 2010). Defender o desenvolvimento da autonomia familiar e o fortalecimento emancipatório de famílias e comunidades implica em disputar uma política movida pela lógica do reconhecimento dos direitos sociais e, portanto, da justiça e da equidade. Se, por um lado, há todo um movimento de ampliação de programas sociais e de intervenção do estado junto às famílias, tal relação não é livre de conflitos, como aponta Miotto (2004, 2010). Ainda que tenham como objetivo a emancipação dos indivíduos e garantia de direitos, tais intervenções implicam também o seu oposto, em disputa do controle sobre o comportamento dos indivíduos e invasão progressiva do Estado sobre a vida familiar e individual. São frequentes práticas de responsabilização das famílias quando estas não conseguem desempenhar com êxito as funções que lhes são atribuídas pela sociedade (Miotto, 2004; Szymanski, 1995; Yunes 2001, 2003).

Uma concepção de família a partir de suas incapacidades ou disfuncionalidades encontra-se fortemente arraigada no senso comum e permeia a formulação de políticas sociais e organização de serviços (Szymanski, 1995; Yunes 2001, 2010). Predomina um olhar sobre as famílias a partir da negatividade, de falta, de carência, tanto no âmbito da organização, como na ação direta de técnicos. Esse olhar é permeado por concepções estereotipadas de família e papéis familiares, pela prevalência de propostas residuais e focadas em necessidades dos indivíduos (ou de grupos de indivíduos, como é o caso de grupos em situação de rua) e pela centralização de ações em situações-limite ou emergenciais, e não em situações cotidianas, com caráter mais preventivo (Miotto, 2004, 2010).

Nesse sentido, o caráter social da situação vivida pela família fica por vezes em segundo plano. É fundamental considerar a heterogeneidade das famílias no sentido dos diversos arranjos familiares, das diferentes fases de seu ciclo vital, do grau e extensão de suas vulnerabilidades afetivas, sociais ou econômicas, assim como de suas forças e potenciais. O Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (CONANDA, 2006) apresenta-se como um esforço no investimento e valorização da família real, com seus conflitos e dificuldades, mas também com suas forças e potenciais.

A literatura apresenta definições para “família” originadas em diversas áreas do conhecimento, como a Antropologia, a Sociologia e a Psicologia, as quais se inter-relacionam e se complementam. A Antropologia parte da análise da estrutura das relações, grau e natureza do parentesco, como os vínculos por consanguinidade (fratrias), por aliança (casamento) e de filiação (pais e filhos) (Berenstein, 1988). A Sociologia estudou as tipologias familiares, incluindo a família nuclear (pai, mãe e irmãos), a família estendida e as diversas composições atuais (Giddens, 2009), apontando que a família possui diversas funções, entre as quais se destacam a função reprodutora (tanto da espécie quanto das relações sociais), a função emocional e psicológica (na constituição dos sujeitos) e a função econômica, que garante a sobrevivência tanto dos membros quanto do próprio Estado e sistema econômico vigente. Já as definições oriundas da Psicologia complexificam o olhar, e descrevem o grupo familiar como um conjunto de relações com influência recíproca e duradoura, que pode ser vista como um sistema integrado, que busca manter a estabilidade ao longo de sua história (Walsh, 1996). No entanto, as famílias passam por diversos períodos de desequilíbrio, alguns previsíveis, como os que compõem o ciclo vital (nascimentos, casamentos, mortes dos mais velhos, por exemplo), e outros imprevisíveis (crises nos relacionamentos, rompimentos, mortes acidentais, violências na comunidade, por exemplo). Tais períodos de desequilíbrios podem mostrar-se disparadores da situação de rua de seus filhos, quando não de todo o grupo familiar.

Também se deve levar em conta que “família” apresenta diferentes significados de acordo com a categoria social. Conforme Fonseca (2005), para os grupos populares o conceito de família está ancorado nas atividades do dia-a-dia e nas redes de ajuda mútua que se estendem no tempo (ao longo do ciclo vital) e no espaço (incorporando as relações estabelecidas no ambiente ampliado do pátio para outras casas e até mesmo para outros bairros). Isso torna necessário um olhar atento daqueles que trabalham em intervenções voltadas às famílias, de modo à melhor refletir sobre o que é, nessa instância, a “família pertinente” para a intervenção. Para Fonseca (2005) o laço familiar é definido como:

“uma relação marcada pela identificação estreita e duradoura entre determinadas pessoas que reconhecem entre elas certos direitos e obrigações mútuos. Essa identificação pode ter origem em fatos alheios à vontade da pessoa (laços biológicos, territoriais), em alianças conscientes e desejadas (casamento, compadrio, adoção) ou em atividades realizadas em comum (compartilhar o cuidado de uma criança ou de um ancião, por exemplo)” (p.54).

A família, independentemente do formato que assuma, é mediadora das relações entre o sujeito e a coletividade. É um espaço contraditório, por vezes de proteção, por vezes de

risco (De Antoni et al., 2007; De Antoni & Koller, 2000; Granpal/UFRGS, 2004). Colocada como instância primordial da sociedade, a família se conforma como espaço privado por excelência, que deve responder pela proteção social de seus membros (Miotto, 2008). Entretanto, dadas as características do modo de produção capitalista, grande parte das famílias está necessariamente submetida a um contexto de desigualdades sociais, sem garantia de emprego, e vulneráveis na garantia da sobrevivência de seus membros. Desenvolvem, alternativamente, diversas estratégias para a manutenção de sua sobrevivência (Miotto, 2008), algumas das quais expõem crianças e adolescentes a riscos e favorecem a saída e fixação no espaço da rua.

As famílias encontram diferentes modos de reação e cuidado de seus filhos diante de situações de violência e risco presentes em suas comunidades e em seus cotidianos de vida (Ceconello, 2003; Garbarino & Barry, 1997). Algumas famílias apresentam-se mais vulneráveis aos efeitos negativos da comunidade, o que parece estar relacionado, entre outros fatores, à falta de uma rede social de apoio e à resiliência (Ceconello, 2003; Yunes, 2003; Zamberlan & Biasoli-Alves, 1997). Dentro dos contextos das famílias de baixa renda, a rede formal de apoio, constituída por serviços de saúde, assistência social e educação, pode cumprir um importante papel, suprimindo lacunas da rede informal e comunitária, e auxiliando as famílias a desenvolver novas competências e relações de apoio. Contudo, percebe-se que, no discurso cotidiano dos trabalhadores sociais, o foco recai nas graves dificuldades apresentadas pelas famílias em lidar com suas crianças e adolescentes, mais do que nas competências familiares (Yunes, 2001, 2003, 2010). Constata-se uma carência no olhar macrossistêmico dos agentes sociais sobre a pobreza: em sua interação com as famílias, nem sempre são devidamente reconhecidas as dificuldades por elas enfrentadas em termos de violência estrutural e social (Yunes, 2010). As dificuldades, em termos de recursos financeiros ou de saúde mental dos cuidadores principais, são inevitavelmente destacadas, sobrepondo-se à condição de adaptação e competência também presentes nessas famílias.

Ainda é relevante destacar que a temática família em sua relação com crianças e adolescentes em situação de rua vem sendo amplamente debatida na literatura (Granpal/UFRGS, 2004; Gregori, 2000; Morais, 2005, 2009; Neiva-Silva, 2008; Magni et al., 2008; Paludo & Koller, 2008, Morais, Paludo & Koller, 2010). Os estudos indicam que é falsa a ideia de que a criança que está na rua não tem família e procuram trabalhar com uma visão contextualizada de família, a partir da própria percepção de criança/adolescente. Também consideram a noção de que as relações estabelecidas na rua vão ocupando o lugar de família (Gregori, 2000), incluindo não somente os amigos da rua, mas por vezes os próprios educadores de instituições como fazendo parte de sua família (Morais, Paludo et al., 2010).

3.4 Trabalhadores sociais e intervenções com famílias

Utiliza-se nesta tese a expressão “trabalhadores sociais” para referir tanto os profissionais técnicos, em geral assistentes sociais, psicólogos e pedagogos, quanto os educadores sociais, em geral profissionais com ensino médio, que atuam nas situações de rua. Os trabalhadores sociais são as pessoas que irão, de fato, executar a política planejada e escrita nos projetos e programas. Para isso, seus instrumentos de trabalho são tanto seus conhecimentos teóricos, quanto sua condição de empatia, vinculação e reflexão com as pessoas atendidas (Graciani, 2009; W. F. Oliveira, 2004).

Os trabalhadores intermedeiam as mudanças sociais necessárias ao resgate dos direitos de cidadania. No novo modelo assistencial (MDS, 2005) é esperado dos trabalhadores um complexo desempenho e domínio de vários campos de conhecimento: técnico, social, ético, jurídico e político (Cassandri, 2007). A própria Política Nacional de Assistência Social – PNAS (MDS, 2004) registra a constituição de novas funções/ocupações, derivadas de novas práticas na intervenção social. A Norma Operacional Básica – NOB-RH/SUAS (MDS, 2006) amplia o debate sobre os recursos humanos no contexto do SUAS. Dos trabalhadores é esperado um “arcabouço teórico-técnico-operativo de nova natureza, no propósito de fortalecimento de práticas e espaços de debate, propositura e controle da política na direção da autonomia e protagonismo dos usuários, reconstrução de seus projetos de vida e de suas organizações” (MDS, 2004, p. 48). Nesses documentos observa-se a expectativa de que o trabalhador possua uma série de características, desde capacidade de compor equipes e trabalhar em rede, até qualificações muito específicas em áreas como “planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, programas, projetos e benefícios” (MDS, 2004, p. 47), além de profundo conhecimento da legislação implantada a partir da Constituição Federal de 1988, tornando-os capazes de trabalhar na ótica dos direitos. Ao mesmo tempo, tais legislações apontam que uma política de recursos humanos deve pautar-se por reconhecer a natureza e especificidade do trabalhador, mas, também, o conteúdo intersetorial de sua atuação.

No cotidiano, verifica-se o esgotamento a que chegam muitos profissionais, tomados por uma sensação de impotência diante da complexa realidade na qual devem intervir (Bazon & Biazoli Alves, 2000). O alcance da intervenção dos trabalhadores sociais que atuam na assistência social frequentemente é questionado não apenas por profissionais que trabalham em outros níveis da rede (como por exemplo, no judiciário, conselhos tutelares, unidades de saúde, escolas), mas também por eles próprios, paralisando a criatividade e confiança necessárias para sua ação. Um construto estudado na relação de trabalho nas profissões de ajuda é a síndrome do estresse ocupacional, ou síndrome de *burnout*. Esta vem sendo definida

como um estado de esgotamento físico, mental e emocional provocado pelo fato de estar implicado, por um período de tempo prolongado, em situações de alta demanda emocional (López-Cabanas & Chacón, 2003). De acordo com Shaufeli, Leiter e Maslach (2009), a síndrome tem três componentes: esgotamento dos recursos emocionais, despersonalização e autoavaliação negativa. Algumas características do processo de trabalho favorecem a síndrome, como amplitude das demandas emocionais, expectativas de sucesso e fracasso com o trabalho, ausência de controle sobre o entorno e ambiguidade. Outro fator que pode acentuar as tensões é o distanciamento das realidades de vida e classe social dos trabalhadores sociais e das famílias atendidas. Esse choque cultural permeia tanto o olhar como a intervenção dos profissionais, aumentando sua dificuldade em reconhecer potenciais de solução para situações comuns para classes populares, diferentes daquelas vividas em sua classe social.

Yunes (2001) menciona a importância do papel dos profissionais que atuam em serviços de apoio da comunidade na promoção de resiliência. No entanto, a autora ressalta que, muitas vezes, o despreparo e a falta de conhecimentos dificultam o desempenho desta função com competência. Os trabalhadores apresentam "teorias implícitas" sobre famílias de grupos que vivem em situação de pobreza, percebidas como desestruturadas, acomodadas à situação de miséria, com padrões de relações familiares baseados na violência, uso de drogas e desassistência das crianças (Yunes, 2001, 2010).

É relevante lançar um olhar especificamente para a interação que se constrói entre trabalhadores sociais e famílias em atendimento. Estudos indicam que as crenças e expectativas de profissionais que atuam com esse público, quanto à evolução das situações problema sobre as quais intervêm, nem sempre é positiva, uma vez que ficam em disputa dúvidas sobre a capacidade das famílias superarem as adversidades (Yunes, Garcia, & Albuquerque, 2007). Ao considerar intervenções sociais, é importante procurar entender de que forma a interação estabelecida entre trabalhadores sociais e famílias influencia seus modos de vida e suas capacidades em lidar com os fatores de risco de seus filhos.

Levando em conta conceitos da Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano (Bronfenbrenner & Evans, 2000), são considerados nesta tese os processos proximais estabelecidos por trabalhadores sociais e as famílias/indivíduos por eles atendidas. Parte-se do pressuposto de que o processo proximal é bidirecional, que as relações interpessoais que acontecem dentro dele são recíprocas. Com relação aos trabalhadores sociais é relevante aprofundar a análise das práticas de abordagem e acompanhamento propostas no serviço Ação Rua, enquanto categorias de intervenção profissional, analisando os processos proximais desenvolvidos no decorrer do trabalho da equipe com essas famílias. Neste eixo, o objeto de análise são os processos que favorecem a resiliência e a intervenção nas vulnerabilidades, o

que pode favorecer tanto o desenvolvimento das famílias quanto o crescimento dos profissionais, contribuindo não só para sua capacitação, mas para a sua própria resiliência.

O processo passou a ser o construto fundamental do novo modelo da TBDH, tendo destaque a ênfase nos processos proximais, que podem ser definidos como formas particulares de interação entre o organismo e o ambiente que operam ao longo do tempo e são “os principais motores do desenvolvimento” (Bronfenbrenner & Morris, 1998, p. 996). Os processos proximais devem envolver atividades progressivamente mais complexas, num período estável de tempo, com reciprocidade nas relações interpessoais (Bronfenbrenner, 1999). A forma, a força, o conteúdo e a direção dos processos proximais podem variar em seu efeito sobre o desenvolvimento conforme as características biopsicológicas da pessoa, do ambiente, da natureza dos resultados sobre o desenvolvimento, das mudanças e continuidades sociais ao longo do tempo e do período histórico em que a pessoa vive (Bronfenbrenner & Morris, 1998).

Assim, tanto os trabalhadores são influenciados e desenvolvem-se a partir da interação, quanto as famílias. O ambiente imediato onde essas interações acontecem é múltiplo e dinâmico, podendo ser a casa das famílias atendidas, os espaços de trabalho e mesmo o espaço da rua. O papel desempenhado pelos trabalhadores que atuam com crianças, adolescentes e famílias em situação de rua, e que se operacionaliza no processo proximal, pode ser compreendido dentro do amplo espectro do apoio social, como será desenvolvido a seguir.

3.5 Apoio Social

Apoio social é um constructo complexo, com múltiplos componentes (Sarason, Sarason, & Pierce, 1990) de modo que alguns autores preferem considerá-lo um meta-constructo (Vaux, 1990) que, segundo Hupcey (1998), reúne três conceitos: redes de apoio, comportamentos de apoio e avaliação subjetiva de apoio. Uma revisão de López-Cabanas e Chacón (2003), a partir de estudos de Vaux (1988) e Sarason et al. (1990), destaca três raízes fundamentais do atual campo de investigação multidisciplinar sobre apoio social: de ordem clínica, epidemiológica e comunitária: 1) *Os estudos clínicos de Cassel*, que relacionaram entre os processos psicossociais protetores da saúde o apoio social procedente dos grupos primários. Esta vertente reconhece que, para promover bem estar, é mais factível fortalecer as redes de apoio social das pessoas do que tentar diminuir sua exposição a fontes de estresse. 2) *A investigação epidemiológica de Cobb*, que descreve apoio social como “a informação que aporta a uma pessoa a sensação de ser querida e cuidada, que é valorizada e que pertence a uma rede de relações mútuas” (López-Cabanas & Chacón, 2003, p. 184). 3) *Os aportes de*

saúde mental comunitária e psicologia comunitária de Caplan, os quais classificaram os diferentes sistemas informais de apoio e apontaram formas de disponibilizar apoio social: ajudar as pessoas a mobilizar seus recursos psicológicos e dominar suas tensões emocionais; compartilhar tarefas e obrigações; proporcionar ajuda material, informação e conselhos em situações estressantes concretas. A partir de tais estudos precursores, nos anos 70 e 80, difundiram-se inúmeras definições de apoio social, com aspectos em comum, mas consideráveis divergências, assim como vasto campo de pesquisas relacionadas a diferentes áreas do conhecimento, envolvendo, por exemplo, estudos sobre rede de apoio e suporte social (Gonçalves, Pawlowski, Bandeira, & Piccinini, 2011; López-Cabanas & Chacón, 2003).

Gonçalves et al. (2011), em sua revisão de estudos brasileiros sobre apoio social, apontam três tendências principais na definição do conceito, que hierarquizam conceitualmente as relações sociais, o apoio social e as redes sociais. A primeira delas insere apoio social a uma hierarquia conceitual na qual o conceito principal seria de *relações sociais* ou *interpessoais*. De acordo com Due, Holstein, Lund, Modvig e Avlund (1999), o *apoio social* e a *rede social* seriam facetas relativas às características funcionais e estruturais das relações interpessoais. O apoio social envolveria os aspectos mais qualitativos das relações sociais, incluindo tanto um senso de integração quanto as tensões sociais ou relações conflitantes; e a rede social comporia os aspectos estruturais das relações sociais, com sua estrutura, o número e tipo dos relacionamentos, sua duração, frequência, diversidade, densidade e reciprocidade. Na segunda e na terceira abordagens, a diferença é que os autores utilizam uma hierarquia conceitual similar à anterior, colocando, contudo, o apoio social ou as redes sociais como conceitos principais.

No presente estudo, o termo apoio social será utilizado para representar genericamente diversos outros termos que aparecem nas publicações, tais como rede de apoio e suporte social, referindo os aspectos qualitativos e funcionais das relações interpessoais. O termo rede social será utilizado para representar a estrutura de serviços disponíveis nas comunidades e que podem vir a ocupar o lugar de rede ampliada para famílias em vulnerabilidade social, público atendido pelo Serviço em estudo.

As redes de apoio influenciam o desenvolvimento em todas as etapas da vida. Estudos indicam que a rede tem influência na saúde e bem estar e relacionam seus efeitos com respostas positivas, como baixos índices de sintomas depressivos, de sentimentos de desamparo, de abuso e negligência nas famílias, moderação do estresse laboral, entre outros (Gracia Fuster, 1998; Garmezy & Masten, 1994; López-Cabanas & Chacón, 2003; Samuelsson, Thernlund, & Ringström, 1996). Uma das premissas principais é a de que o

apoio social exerce efeitos diretos sobre o sistema de imunidade do corpo, no sentido de aumentar a capacidade de as pessoas lidarem com o estresse (Valla, 1999). Juntamente com a autoestima, o senso de controle e o domínio sobre a própria vida compõem os recursos sociais e individuais de enfrentamento às situações estressantes da vida, constituindo-se em uma das dimensões na teoria do estresse (Lazarus & Folkman, 1984).

A rede de apoio social é dinâmica, reconstruída em todas as etapas da vida (Brito & Koller, 1999; Newcomb, 1990), sendo composta por todas as relações estabelecidas com as outras pessoas, nos diversos sistemas nos quais a pessoa transita. O desenvolvimento do apoio social se produz durante a infância através da relação com os pais e continua, ao longo do ciclo vital, com a incorporação de outras pessoas, membros da comunidade, companheiros de trabalho e membros de profissões de ajuda (Gracia Fuster, 1998; Newcomb, 1990).

Apoio social refere-se ao conjunto de sistemas e de pessoas significativas que compõem a rede de relacionamentos de uma pessoa (Cecconello, 2003; Brito & Koller, 1999). É um construto complexo, que envolve três componentes destacados por Pierce, Sarason, Sarason, Joseph e Henderson (1996): 1) *um modelo de apoio*, que se refere à percepção de uma pessoa sobre a disponibilidade do ambiente social para lhe proporcionar ajuda quando necessário. O modelo de apoio é aprendido durante o processo de socialização das crianças, relacionando-se à aprendizagem de padrões comportamentais de ajuda (para oferecer e buscar ajuda), assim como habilidades e estratégias de enfrentamento que contribuem para a adaptação em situações de estresse. 2) *Um modelo de apoio proveniente de relacionamentos significativos*, relacionado às expectativas sobre o comportamento de pessoas significativas em relação a si. 3) *Interações de apoio*, relacionadas às trocas entre as pessoas em relação a comportamentos de ajuda: comportamentos de apoio, capacidade para procurar, para fornecer e para receber apoio.

Diversos autores (por exemplo, López-Cabanas & Chacón, 2003) têm utilizado os eixos propostos por Lin, Dean e Ensel (1986) na definição de apoio social:

1) *Dimensão objetivo-subjetiva*, relativa ao apoio recebido e percebido. A capacidade para fornecer apoio envolve várias tarefas: a percepção de que a pessoa precisa de ajuda, a avaliação dos recursos que esta pessoa dispõe para enfrentar o problema, a avaliação de seus recursos para oferecer ajuda e, somente então, proporcionar o apoio necessário (Pierce et al., 1996). Da mesma forma, a capacidade para receber ajuda consiste em reconhecer o comportamento de apoio, avaliar o tipo de ajuda ofertada e decidir aceitá-la ou não. A natureza das interações de ajuda depende tanto do modelo de apoio que a pessoa desenvolveu, como da qualidade do relacionamento entre o provedor e o receptor da ajuda

2) *Fonte ou contexto do apoio*, que pode dar-se em nível: a) macro ou comunitário, implicando em sentimento de pertencimento e integração a uma estrutura social ampla, a comunidade, suas instituições e associações; b) meso ou de redes sociais, relacionado à trama formada pelas relações humanas e sentimentos de vinculação; c) micro ou de relações íntimas ou de confiança, referindo-se ao apoio social informal, compromisso e intercâmbios recíprocos.

3) *Funções de apoio social* ou tipos de recursos que se intercambiam nas relações. Em geral existem três tipos de apoio que aparecem em todas as classificações: a) apoio emocional; b) apoio instrumental ou material (ajuda direta ou serviços); e c) apoio informacional: dispor informações e conselhos que ajudam a resolver problemas (também referidos por Pierce et al., 1996). Para Wills, Blechman e McNamara (1996), os tipos de apoio mais relevantes são emocional (conceituado como disponibilidade de conversar e dividir problemas, estabelecendo uma relação de confiança), instrumental (está associado à ajuda e à assistência em tarefas), informacional (relacionado à disponibilidade de orientação e informação a respeito dos recursos da comunidade), afetivo (demonstração de afeto e amor, como dar um abraço) e apoio de interação positiva (obter apoio na realização de atividades em conjunto) (estes dois últimos por Pesce, Assis, Santos, & Oliveira, 2004).

4) *Momento em que é disponibilizado o apoio*, distinguindo entre aquele recebido em situações cotidianas e de crise.

As perspectivas teóricas das investigações sobre apoio social distinguem-se em enfoque estrutural e funcional (López-Cabanas & Chacón, 2003). Na perspectiva teórica estrutural são analisadas as condições objetivas na estrutura das relações sociais que envolvem o apoio social, utilizando-se para análise a rede social. Os autores destacam que não se deve confundir os conceitos, pois apoio social descreve as funções específicas de uma rede, o efeito que essas relações têm sobre o bem-estar. As dimensões das redes sociais mais estudadas têm sido tamanho, composição, densidade, reciprocidade, frequência, multiplicidade e dispersão. Já a perspectiva teórica funcional leva em conta a percepção que o indivíduo tem do apoio social recebido ou que poderia vir a receber em caso de necessidade.

Valla (1999) destaca outro aspecto do apoio social: trata-se de um processo recíproco, ou seja, que gera efeitos positivos tanto para quem recebe como para quem oferece o apoio, possibilitando que ambos tenham mais sentido de controle sobre suas vidas. Assim, um dos resultados do apoio social seria sua contribuição geral para a sensação de coerência e controle sobre a vida.

Segundo Gracia Fuster (1998), as fontes formais (serviços e políticas públicas) e informais (apoio familiar e comunitário) coexistem, mas com escassa articulação, cada qual

contando com diversas limitações e potenciais. Uma integração dialética destes dois sistemas pode proporcionar a oportunidade de aprendizado mútuo e gerar uma rede assistencial mais ampla e efetiva. Para tanto, um dos aspectos que se destaca é analisar o funcionamento das fontes formais de apoio social, estruturadas em serviços e programas socioassistenciais.

Assim, refletir sobre o papel do apoio social no contexto da avaliação das intervenções realizadas com crianças, adolescentes e famílias em situação de rua mostra-se relevante. Avaliar a efetividade de programas de atendimento a famílias implica em considerar os elementos teóricos e metodológicos que os sustentam, assim como a percepção de apoio recebido através dos programas e a forma como as famílias usuárias avaliam as intervenções.

IV. CONTEXTUALIZAÇÃO: O Caso Ação Rua

4.1 A política para a situação de rua no município de Porto Alegre

O Serviço Ação Rua sustenta-se no histórico de construção das políticas sociais realizada pela rede de atendimento da cidade de Porto Alegre, e está vinculado à política de Assistência Social (MDS, 2004). Toma-se o ano de 1994 como ponto inicial para um rápido resgate histórico das ações voltadas à situação de rua de crianças e adolescentes na cidade de Porto Alegre. Nesse ano a FESC – Fundação de Educação Social e Comunitária assumiu a gestão da Assistência Social no Município, passando a chamar-se, posteriormente, FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania (Lemos, 2005). Desde então foram constituídos os primeiros serviços municipais voltados para esse enfrentamento, passando pela busca de integração entre diferentes secretarias, em especial aquelas responsáveis por Saúde (principalmente pela grave situação de drogadição, infecção por HIV e problemas de saúde mental tanto das crianças quanto de seus familiares), Educação (tendo em vista a necessidade de inserção ou reinserção na rede de ensino), Esporte, Cultura, Habitação e Geração de Renda, entre outras.

Conforme relatório do Programa de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua – PAICA-Rua (Lemos, 2005), as primeiras ações de abordagem aconteceram entre 1994 e 1995, abrangendo o perímetro entre rodoviária e Praça da Alfândega. A ação chamava-se Educação Social de Rua, e envolvia as secretarias municipais de Assistência Social e Educação, com participação eventual das secretarias de Saúde, Cultura e Esportes. Em 1996, foi firmado convênio com o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua, contratando educadores sociais pelo período de um ano, com coordenação compartilhada com a FESC. Em 1997 foi constituído o PAICAUSPA – Programa de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes Usuários de Substâncias Psicoativas (PMPA, 2001) visando a integrar ações intersetoriais. Nesse período a alternativa para o atendimento após a abordagem centrava-se nas ações socioeducativas realizadas no período do dia pelo Serviço de Acolhimento da Unidade Operacional Centro/FASC, e nas intervenções com famílias, realizadas pelo Programa de Apoio Sociofamiliar. Este veio a compor o Programa Família, Apoio e Proteção, que incorporou o Projeto Sinal Verde (intervenção com famílias das crianças e adolescentes que pediam nas sinaleiras, implantado por volta de 1995), o NASF (Núcleo de Apoio Sociofamiliar, que disponibilizava acompanhamento e apoio financeiro mensal para as famílias pelo período de até 18 meses, com recurso municipal), e

posteriormente as ações do PETI (Programa Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil, com recurso federal e municipal, inicialmente pelo período de até 4 anos). Em 1998 foi instaurado um Núcleo de Educação Social de Rua Intersecretarias, contando com serviços das políticas de Saúde, Educação, Esporte e Cultura, coordenados pela Assistência Social (Giugliani, 2002). Em 2000, através da constituição do SESRUA - Serviço de Educação Social de Rua, no âmbito da Assistência Social, as ações de abordagem ampliaram-se para a cidade inteira (PMPA, 2000).

A partir da experiência conjunta, serviços de diferentes secretarias realizaram processo de discussão, reordenamento e/ou adequação para servirem de retaguarda imediata à abordagem na rua, entre os quais a Escola Municipal Porto Alegre – EPA, da Secretaria Municipal de Educação – SMED, o Serviço Ambulatorial Pró-Jovem e a Casa Harmonia, da Secretaria Municipal de Saúde – SMS. No mesmo período foram constituídos serviços específicos pela FASC: Casa de Acolhimento (acolhimento institucional voltado para situação de rua) e Acolhimento Noturno (albergue/pernoite para adolescentes em situação de rua). Posteriormente, foram firmados convênios com organizações não governamentais para ações complementares ao processo de abordagem e atendimento prestado, viabilizando propostas como o Acolhimento Inicial Integrado e Serviço de Atendimento Socioeducativo – SASE voltado para situação de rua, ambos executados pelo Lar Dom Bosco, e ações culturais executadas pelo Odomodê.

A relação do público usuário com os serviços dessa rede foi estudada por Santana (2003), indicando uma vinculação positiva, mas que nem sempre levava à modificação da situação de rua. A forma de utilização dos serviços por vezes sustentava a permanência na rua, ainda que num contexto de redução de danos. O PAICA-Rua (Lemos, 2005) previa, processualmente, integração intersetorial e o amadurecimento das redes de atendimento descentralizadas, envolvendo o conjunto dos serviços governamentais e não governamentais, numa ação de co-responsabilidade, viabilizando o enfrentamento à situação de violação dos direitos destas crianças e adolescentes.

Resgatando o conjunto de ações voltadas para a *abordagem à situação de rua* em Porto Alegre realizadas na década de 2000, foram encontradas diversas experiências: em 2000 foi implantado o SESRUA (serviço municipal, abrangendo toda a cidade, mas focado no Centro); no mesmo ano iniciou a Educação Social de Rua Comunitária, iniciativa conveniada com a entidade ASAFON, com educadores das próprias comunidades, em três regiões com grande incidência de situação de rua, Leste, Glória/Cruzeiro/Cristal e Partenon/Lomba do Pinheiro; em 2004 foi implantado o SASE-Travessia, através do convênio com a entidade CPCA, abrangendo os mesmos três territórios; de maio de 2005 a junho de 2006 esteve em

atuação paralelamente o Sobressair – Sorrindo Brincando e Saindo das Ruas, em que a ACM foi contratada pelo CMDCA para realizar pesquisa/intervenção, atendendo a região central; em 2005 a entidade LDB atuou em parceria com o SESRUA, complementando a equipe, e em 2007 foi implantado o Ação Rua. A Tabela 1 descreve algumas das características de cada uma dessas iniciativas.

Tabela 1. *Serviços de Abordagem a Crianças e Adolescentes em Porto Alegre - Década 2000/2009*

Nome do Serviço/Projeto	Período de execução	Vinculação Formal	Área de abrangência	Equipe*
SESRUA	2000-Março 2007	Projeto Municipal. Serviço de prestação continuada municipal	Todo o município (8h-24h) Plantões em sábados domingos e feriados (9h-19h)	1 Coordenação 4 Assistentes Sociais 1 Psicólogo/a 8 Educadores Sociais 1 Ass. Administrativo Total = 15 (em 1 equipe)
Convênio LDB/SESRUA	2006-Março 2007	Convênio temporário para atuação integrada ao SESRUA	Todo o município, horário comercial	2 Assistentes Sociais 3 Educadores Total = 5 (compondo equipe do SESRUA)
Educação social de rua comunitária	2000	Convênio FASC ASAFON – Recurso do FAT – Fundo de Amparo ao Trabalhador – Secretaria do Trabalho e Cidadania	Regionalizado, em três regiões com maior incidência de situação de rua (Horário: tarde e início da noite)	1 Coordenadora 9 Educadores comunitários da própria região Total = 10 (em 3 equipes) Técnicas de apoio no projeto Vínculo Familiar
SOBRESSAIR	Maio 2005-Junho 2006	Contratada pelo CMDCA, em parceria com ACM com apoio da Prefeitura e do Ministério Público, em princípio para realização de pesquisa de intervenção	Região Centro	1 Coordenador geral 1 Coordenador pedagógico 1 Articuladora 1 Assessora técnica 2 Psicólogos 2 Assistentes Sociais 9 Educadores Sociais 1 Ass. Administrativo Total = 18 (em 1 equipe)
SASE-Travessia	2004 – Março 2007	Projeto Municipal – ONG Conveniada	Regionalizado, em três regiões com maior incidência de situação de rua (9h-17h)	1 Coordenação 3 Assistentes Sociais 3 Psicólogos/a /outro 9 Educadores Sociais Total = 16 (em 3 equipes)
Ação Rua	Março 2007-atual	Projeto Municipal – Serviço de Prestação Continuada e Convênio	Regionalizado, abrangendo todo o município (8h30-24h) Plantões em sábados domingos e feriados (9h-19h)	2 Coordenação geral 9 Coordenação equipe 14 Assistentes Sociais 14 Psicólogos / outro 61 Educadores Sociais Total = 103 (em 14 equipes)

*Obs: Motoristas nunca fizeram parte da composição oficial das equipes, variando de acordo com os convênios municipais, ainda que esse seja um profissional apontado pelas equipes de abordagem como de fundamental importância e com repercussões éticas relevantes nos atendimentos, relacionados ao modo de agir junto às famílias e crianças atendidas.

Percebe-se a significativa ampliação em termos de equipe. Ainda que a abrangência já fosse municipal, no caso do SESRUA, a regionalização alcançada pelo modelo de implantação do Ação Rua somou à abrangência municipal a perspectiva territorial. Além dos Serviços de abordagem, outras iniciativas constituídas na década de 2000 vieram a integrar o Fórum Interinstitucional sobre a Rua, atualmente chamado Rede Inter-Rua (Souza et al., 2010). Este é um espaço, remanescente do PAICA-Rua, que faz articulação e discussão de casos dos serviços que atuam com crianças e adolescentes que se encontram em situação de rua na região central da Cidade, do qual o Ação Rua participa. Uma das ações construídas no Inter-Rua em 2003 foi o Monitoramento dos Casos de Rua Moradia, que visa a acompanhar e monitorar nominalmente as crianças e adolescentes. Essa ação passou a ser realizada pelo Serviço Ação Rua em 2009, contando com a participação dos demais serviços da Rede Inter-Rua.

4.2 Implantação do Serviço Ação Rua

Em 2007, foi implantado o Serviço Ação Rua (PMPA, 2006), regionalizando as ações de abordagem social, ampliando a área principal de intervenção da região Centro para o total das 18 Regiões do Orçamento Participativo – OP, divisão administrativa e territorial de Porto Alegre. Cada região do OP é composta por um conjunto de bairros e vilas (Observapoa, 2011). Naquele ano foram constituídas 11 equipes (chamadas de Núcleos): uma governamental (através do reordenamento do SESRUA), e 10 equipes conveniadas, todas compostas por coordenador local, dois técnicos sociais (predominantemente psicólogo e/ou assistente social) e quatro educadores sociais, contratados por Organizações não Governamentais (ONGs) conveniadas com o Município e coordenadas pela FASC. O processo de implantação foi realizado a partir das seguintes etapas: construção do projeto técnico do Serviço Ação Rua (PMPA, 2006); debate e aprovação junto aos Conselhos de Direitos - CMAS e CMDCA; definição orçamentária, proveniente do Fundo Municipal da Assistência Social, e prevista no plano plurianual; constituição de comissão tripartite (FASC, CMAS e CMDCA) para realização de edital e seleção pública das entidades; realização de reuniões de articulação com as entidades selecionadas para definição do termo de convênio; conveniamento propriamente dito; seleção conjunta das equipes (FASC e entidade); formação inicial das equipes; constituição de sistema de gestão integrado composto, em nível operacional, pela Coordenação Executiva (coordenações de cada Núcleo e Coordenação Geral pela FASC) e em nível político por Direção da FASC, com reuniões sistemáticas com os dirigentes das entidades conveniadas.

O financiamento do convênio provém do Fundo Municipal da Assistência Social, e inclui o pagamento de recursos humanos e custos trabalhistas, conforme a Consolidação das Leis Trabalhistas – CLT, com um valor acima da média de outros convênios, mas menor do que o salário de servidores estatutários em início de carreira. Inclui também valores para gastos com deslocamento (vale-transporte, vale-táxi, gasolina), telefones móveis para técnicos e educadores, equipamentos de proteção individual, como capas de chuva, protetor solar, equipamentos de informática (computador, impressora).

Conforme o projeto técnico do Ação Rua, a regionalização das ações pretendeu criar as condições para “abordagem, acompanhamento e encaminhamento de crianças, adolescentes e suas famílias nas microrregiões da Cidade, favorecendo a inclusão em programas e serviços na própria região e estancando a acorrida de crianças e adolescentes ao Centro de Porto Alegre” (PMPA, 2006, p. 2). Em 2009 foram constituídas mais três equipes, totalizando 14 Núcleos do Ação Rua.

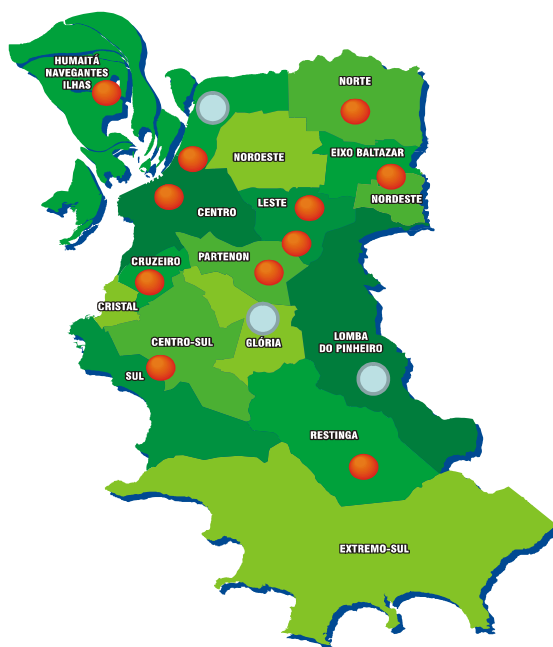
Para realizar a avaliação do Serviço Ação Rua é importante contextualizar quais são seus objetivos formais, conforme o projeto técnico:

“Objetivo geral: propor alternativas de alteração à situação de rua vivenciada por crianças e por adolescentes que têm nela seu espaço de moradia e/ou sobrevivência, ampliando e articulando os serviços da rede já existente e incluindo a criança/adolescente e sua família na Rede Socioassistencial do Município, visando à garantia de direitos e inclusão social” (PMPA, 2006, p. 3).

Dentre os objetivos específicos percebe-se que alguns são apresentados de forma mais clara, sendo mais facilmente mensuráveis, como realizar abordagens e acompanhamentos descentralizados no Município, de acordo com a territorialização prevista; propor plano de intervenção individual e familiar; manter atualizado mapa situacional e diagnóstico quantitativo e qualitativo da realidade de crianças e adolescentes em situação de rua, com vistas a subsidiar propostas de intervenção (PMPA, 2006). Entretanto, outros objetivos são bastante amplos e inespecíficos, como: incidir no complexo de proteção, visando à construção de processos alternativos junto a crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias; consolidar o atendimento na rede de proteção da região de origem de forma integral, transversal e com foco na família; contribuir para a articulação da rede de serviços socioassistenciais de proteção básica e especial com as demais políticas públicas e instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos e Movimentos Sociais, buscando a ampliação e qualificação dos serviços; realizar processos de Mobilização Social, divulgando e sensibilizando a população quanto à situação de crianças e adolescentes em situação de rua, trabalhando a superação de preconceitos, co-responsabilidade e compromisso da sociedade

para construção de alternativas de enfrentamento à situação de rua e proteção à infância; contribuir com a produção de conhecimento sobre a realidade de crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias, subsidiando a qualificação dos serviços (PMPA, 2006). Além dos objetivos, não há no projeto indicadores para a avaliação.

A área de abrangência de cada equipe foi definida no termo de convênio. Cada equipe constituiu sala própria, disponibilizada pela entidade. Duas utilizaram salas cedidas por instituições parceiras e duas compartilharam espaço governamental. Na Figura 1, as equipes estão indicadas em pequenos círculos, e é possível visualizar as regiões do OP abrangidas pelos Núcleos. Os círculos laranja indicam as 11 equipes implantadas em 2007, os três círculos cinza dizem respeito aos Núcleos implantados em 2009.



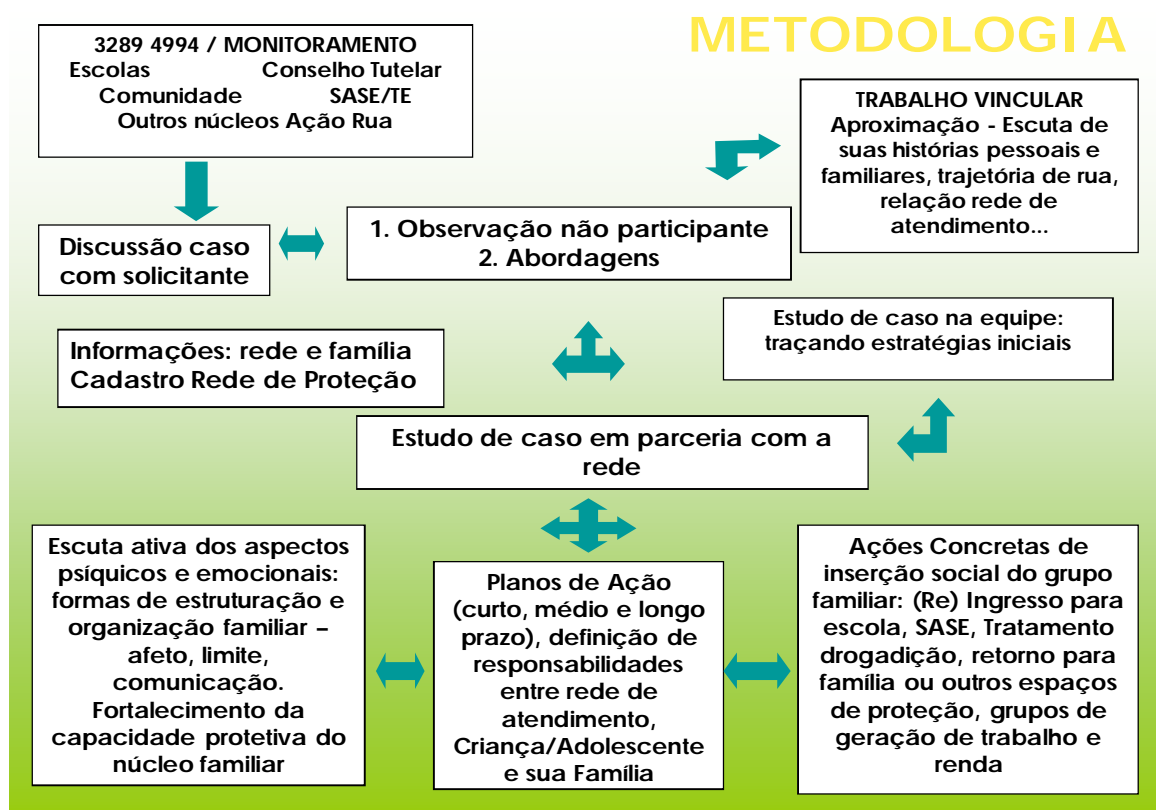
Fonte: Relatório Anual Serviço Ação Rua, 2009

Figura 1. Mapa de Porto Alegre por Região do OP com Indicação dos Núcleos Ação Rua

4.3 Metodologia, fluxos de atendimento e de gestão

A metodologia utilizada pelo Ação Rua construiu-se a partir de experiências anteriores de diversos serviços e profissionais que vinham atuando com a problemática da rua (PAICA-Rua, 2002; PMPA, 2006; Lemos, 2005). O Serviço funciona das 8:30 às 18:00, em todas as regiões. Na região Centro o horário de funcionamento se estende até as 24h, de 2ª a 6ª feira. É realizado plantão em todos os finais de semana e feriados, das 9:00 às 19:00, em que uma equipe, em sistema de rodízio, atende demandas recebidas de toda a Cidade.

Todavia, conforme o relatório anual de 2008, a partir do mapeamento das regiões realizado pelas equipes, foram executados outros horários de intervenção, sem sistematicidade, com algumas equipes atuando no início da noite, ou realizando atividades planejadas nos finais de semana (como em feiras das regiões), respondendo à demanda apresentada. A Figura 2 apresenta o fluxograma da metodologia, construído por equipes do Ação Rua (Ação Rua/FASC/PMPA, 2008 – Relatório Anual Serviço Ação Rua).



Fonte: Relatório Anual Serviço Ação Rua, 2008

Figura 2. Fluxograma Metodológico do Serviço Ação Rua

Inicialmente, a metodologia pressupõe um momento de mapeamento do território, a partir de abordagens sistemáticas. Através desse mapeamento devem ser identificados locais onde existam crianças e adolescentes em situação de rua. As crianças também podem ser identificadas a partir de solicitações de abordagens pela comunidade, através de um número telefônico central. Após o período de observação do local e da situação da criança/adolescente na rua, realiza-se a aproximação para uma primeira abordagem, seguindo-se quantas forem necessárias para a construção de vínculo. O trabalho vincular envolve um processo de aproximação e escuta das histórias pessoais e familiares, da trajetória de rua e da relação das crianças/adolescentes com a rede de atendimento. Registradas em um roteiro inicial de estudo de caso, essas abordagens oferecem elementos para as discussões em equipe, onde devem ser

traçadas as estratégias iniciais, que devem ser o mais brevemente possível discutidas com a rede de serviços da região (Finkler, Granzotto, Obst, & Dell'Aglio, 2008).

Uma vez que o foco é a família, a visita domiciliar é um instrumento importante do trabalho, assim como a busca de subsídios sobre demais atendimentos dos quais eventualmente a família já participe. A partir desse estudo de caso com a rede é construído um plano de intervenção, com ações de curto, médio e longo prazo, construído em conjunto e definindo responsabilidades entre a rede de atendimento, com a própria criança/adolescente e com sua família. De acordo com essa metodologia é importante que sejam consideradas as ações concretas necessárias para a inserção social do grupo familiar na rede socioassistencial, o que envolve ingresso ou retorno para escola, inclusão das crianças no serviço socioeducativo, inclusão de familiar ou da própria criança/adolescente em tratamento para drogadição, retorno da criança/adolescente para a família - eventualmente na família ampliada ou outros espaços de proteção, como abrigo, assim como inclusão da família em grupos de geração de trabalho e renda.

Para além dessas ações, também é necessário utilizar a escuta dos aspectos psíquicos e emocionais desta família, levando em consideração e buscando intervir nas formas de estruturação e organização familiar, considerando a forma como são expressos afetos, limites, como essa família se comunica, tendo sempre como objetivo o fortalecimento da capacidade protetiva do núcleo familiar. Nesse sentido, a crença nos aspectos saudáveis das famílias é elemento importante para o trabalho. As intervenções concretizam-se através de visitas domiciliares, de acompanhamentos junto a serviços da rede, caracterizando, muitas vezes, um modelo que se aproxima do acompanhamento terapêutico (Nunes, Sefton & Granzotto, 2008; Palombini et al., 2004; Palombini, 2006).

Uma característica fundamental do Ação Rua é o intercâmbio entre os diversos Núcleos uma vez que uma família, criança ou adolescente de uma região pode ser abordada em outra região, tendo em vista o caráter nômade das atividades realizadas na rua. Conforme modelo de atuação conjunta implantado em 2007, a equipe de educadores da região X aborda sistematicamente as crianças, adolescentes e/ou famílias da região Y, que se encontram em sua área de abrangência e, quando compreende existir um vínculo construído, agenda uma discussão de caso com os técnicos da região de origem, seguida de visita domiciliar. Em alguns casos os educadores de duas regiões agendam abordagens em conjunto com objetivo de iniciar uma vinculação e, posteriormente, promover o acompanhamento territorializado do caso, conforme a região de moradia da família. Para que esta prática seja efetiva é necessário que as equipes estabeleçam uma consistente parceria e estejam atentas à singularidade dos casos encontrados, a fim de avaliar o momento certo de “passá-los” para a equipe da região de

origem. A metodologia também prevê uma gestão compartilhada, em que as coordenações dos Núcleos mantêm reuniões semanais, compondo a Coordenação Executiva do Ação Rua, objetiva construir e manter fluxos necessários para a efetividade do trabalho, além da definição de conceitos e prioridades.

Portanto, com a implantação do Ação Rua, constata-se uma ampliação da política em termos de abrangência territorial e em termos do número de equipes de trabalho voltadas à atuação com estas crianças, adolescentes e famílias. Como pode ser observado na Tabela 2, de 2000 a 2009 passou-se de uma equipe (cerca de 14 profissionais) para 14 equipes (cerca de 103 profissionais).

Tabela 2. *Estrutura e Organização das Equipes de 2000 a 2009*

	2000 Implantação SESRUA	2007 Implantação Ação Rua	2009 Ampliação Ação Rua
Nº de Equipes	1	11	14
Coordenação Política	PAICA – RUA Coordenado pela SGM ¹	Assistência Social	Assistência Social
Coordenação do Serviço	FASC – Coordenação do SESRUA, referenciada à CRE ²	FASC – Coordenação Geral do Serviço Ação Rua – realizada conjuntamente por uma técnica da CRB ³ e uma da CRE. Em nível operacional Coordenação Executiva	FASC – Coordenação Geral do Serviço Ação Rua – realizada conjuntamente por uma técnica da CRB e uma da CRE. Em nível operacional Coordenação Executiva
Coordenação direta de Núcleo/Equipe	A mesma	Uma coordenadora por Núcleo, totalizando 9 ⁴	Uma coordenadora por Núcleo, totalizando 11 ⁴
Técnicos Sociais	4 Assistentes Sociais 1 Psicólogo	11 Assistentes Sociais 11 Psicólogos/outro	14 Assistentes Sociais 14 Psicólogos/outro
Educadores sociais de rua	8	47	61

¹ Secretaria Geral do Governo Municipal

² Coordenação da Rede Especializada

³ Coordenação da Rede Básica

⁴ Uma Coordenadora responsável por três equipes

Ao longo dessa década, percebem-se diferenças em termos de coordenação política, modalidade de coordenação na FASC e inclusão de entidades conveniadas na execução direta. O principal avanço que o PAICA-Rua anunciava e tentou construir de 1998 a 2004 aparentemente perdeu-se com a mudança de gestão municipal em 2005: seu caráter de programa municipal intersecretarias. A descentralização das ações de abordagem foi concretizada através do Serviço Ação Rua, com passos metodológicos semelhantes, mas posição política mais frágil, numa lógica diametralmente oposta àquela projetada pelo

PAICA: não exigiu a participação das demais secretarias no processo, centralizou a gestão na FASC e regionalizou as responsabilidades através de convênio com organizações não governamentais, com ainda maior descomprometimento do gestor público na relação com as demais políticas.

A implantação do SUAS iniciou no Brasil em 2005, mas em Porto Alegre concretizou-se em 2010. A reorganização sistêmica da política de Assistência Social no município teve repercussões para o Serviço Ação Rua, uma vez que executa ações de abordagem social, de acordo com a Tipificação (MDS, 2009). Entretanto, tais repercussões foram sentidas especialmente após o ano de 2009, período que extrapola a abrangência temporal de avaliação dos estudos que compõe esta tese, e não serão aqui analisadas³.

A execução do Serviço Ação Rua engloba, portanto, diversos atores, desde crianças, adolescentes e suas famílias, trabalhadores sociais com diversas formações, gestores públicos e de organizações não governamentais, assim como profissionais de outros serviços da rede. Para constituir uma avaliação articulada, é relevante considerar o Serviço a partir de diferentes ângulos de análise, com seus diversos participantes, não perdendo de vista seu momento histórico e contexto em que é realizado.

³ Ainda assim, justamente pela caracterização de um estudo em contexto e em processo, é importante delinear a organização em níveis de Proteção Social preconizada pelo SUAS. A Proteção Social Básica relaciona-se ao conjunto de intervenções de caráter preventivo vinculadas às comunidades, executadas nos Centros Regionais de Assistência Social – CRAS. A Proteção Social Especial divide-se em intervenções de Média Complexidade, voltadas para famílias e indivíduos com direitos violados e executados por serviços localizados e ou/referenciados aos CREAS; e intervenções de Alta Complexidade, realizadas por diferentes modalidades de acolhimento institucional para pessoas com vínculos familiares e comunitários rompidos (MDS, 2009).

V. MÉTODO

O presente capítulo apresenta a organização teórico-metodológica da tese. Foi utilizado o delineamento de Estudo de Caso Único Incorporado (Yin, 2005) com triangulação de dados. São apresentadas as características globais dos participantes, procedimentos e instrumentos, e a estrutura geral de análise adotada, finalizando com as considerações éticas.

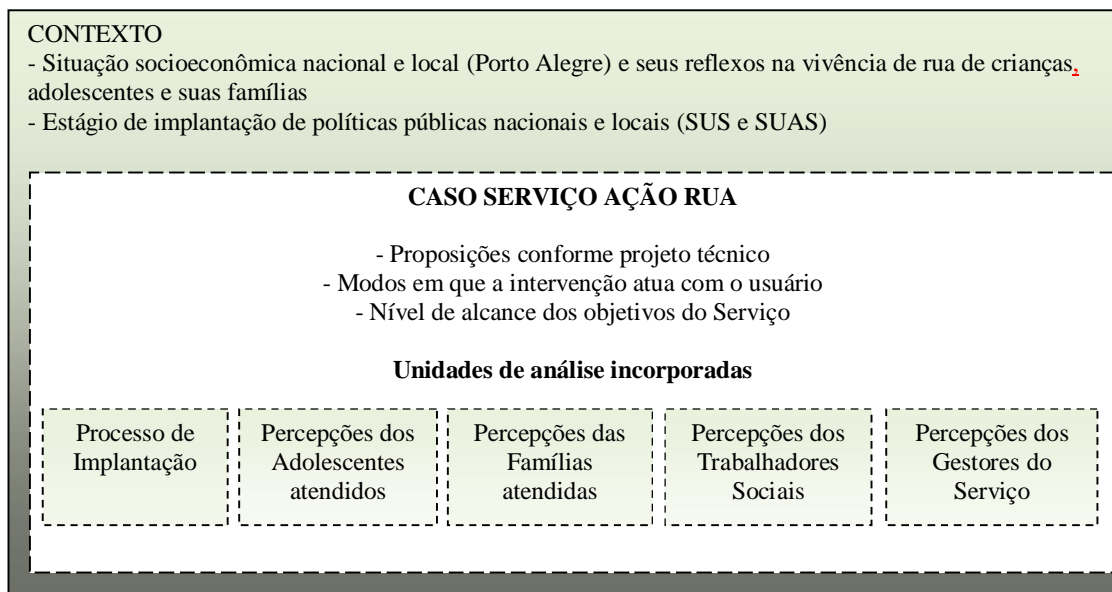
5.1 Considerações teórico-metodológicas

O estudo investigou o Ação Rua enquanto intervenção, como um “fenômeno social complexo” (Yin, 2005), ao mesmo tempo individual, social e político. A forma dessa intervenção social está permeada pelo caráter político que a constitui, como a definição de sua execução através de parceria com ONGs, o montante de recursos destinados, sua visibilidade, além das diferentes visões de infância e de relações comunitárias compartilhadas na sociedade no momento de seu surgimento. O Ação Rua, como projeto de intervenção social, foi descrito e avaliado através da análise de seu processo de implantação, e da percepção de seus gestores, trabalhadores e usuários (adolescentes e famílias atendidos).

Foi utilizado o Estudo de Caso por tratar-se de pesquisa empírica, que permite investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto de vida real e utilizando diferentes fontes de evidências (Yin, 2005). Os dados foram triangulados a partir da análise documental e da percepção dos grupos de executores e usuários do serviço. A triangulação de dados em pesquisa qualitativa é fundamental para a compreensão de fenômenos multideterminados e contribui para sua validade externa (Creswell, 1994; Patton, 1987, 1990). O formato qualitativo e o aprofundamento e triangulação possibilitados pelo estudo, foram geradores de uma interpretação nova da realidade, uma vez que o “caso Ação Rua” é campo que possibilitou ampliar o olhar sobre as intervenções da área social e psicológica de forma interligada, e ainda contribuir para o processo de avaliação e construção de políticas públicas na área. Assim, toma-se o Ação Rua como caso exemplar, no sentido apontado por Yin (2005), por tratar-se ao mesmo tempo de um caso individual, mas também de interesse público geral e cuja intervenção em questão é nacionalmente relevante em termos teóricos, políticos e práticos.

Foi utilizado o delineamento de Estudo de Caso Único Incorporado (Yin, 2005), uma vez que foi examinada a natureza global do programa, a partir de múltiplas unidades de análise. Foi considerado como contexto a situação socioeconômica nacional e local (Porto Alegre) e seus reflexos na vivência de rua de crianças, adolescentes e suas famílias, assim

como o estágio de implantação da política pública nacional e local de Assistência Social – SUAS e Saúde – SUS. A Figura 3 apresenta a estrutura do estudo, incluindo subunidades de análise em um caso único, de forma a desenvolver um projeto mais complexo, acrescentando oportunidades significativas a uma análise extensiva.



Nota: Inspirado na figura 2.4 (p. 61) de Yin (2005)

Figura 3. *Modelo do Estudo de Caso Incorporado “Serviço Ação Rua”*

A delimitação temporal desta avaliação corresponde ao período de Março de 2007 a Dezembro de 2009, contemplando os três primeiros anos do Serviço, entre implantação e execução. Apesar de se tratar de estudo de um programa social vivo, em permanente transformação, foi necessário determinar um recorte temporal e manter a análise focada nesse período histórico específico.

A opção por uma abordagem qualitativa envolve a necessidade de responder às questões “como” e “porque” o Ação Rua produz seus efeitos. Nessa abordagem, o conhecimento do fenômeno é construído a partir da interação entre pesquisador e objeto pesquisado, e possibilita considerar mais o processo do que o produto. Além disso, neste estudo, procurou-se retratar a perspectiva dos sujeitos participantes. A pesquisa propõe atividades de aproximação sucessiva da realidade, e a literatura assinala a relevância de produzir uma combinação particular entre teoria e dados (Cassandri, 2007; Yin, 2005).

Estudos qualitativos focados no contexto, assim como a pesquisa participante em geral, envolvem inserção nas instituições de atendimento, comunidade e contexto de pesquisa, de modo a estabelecer vínculos e integração ao contexto. Neste estudo, a pesquisadora já atuava profissionalmente junto ao Ação Rua, o que favoreceu a aproximação com o foco da

pesquisa. O esforço, neste caso, foi realizar a aproximação ao objeto sob o prisma da pesquisa, na posição e com o olhar de pesquisadora, que estranha, observa e investiga. Conforme Yin (2005):

“a observação participante fornece certas oportunidades incomuns para a coleta de dados em um estudo de caso (...) relacionados à habilidade de participar de eventos ou de grupos que são, de outro modo, menos acessíveis à investigação científica. Outra oportunidade muito interessante é a capacidade de perceber a realidade do ponto de vista de alguém de “dentro” do estudo de caso, e não de um ponto de vista externo” (p. 121-122).

Os principais problemas estão relacionados com os possíveis vieses produzidos, além do fato de a função de participante eventualmente exigir maior atenção em relação à função de observador, o que poderia prejudicar o próprio acesso aos dados. A constituição de procedimentos de Estudo de Caso foi especialmente necessária neste estudo como forma de minimizar/contextualizar os vieses inerentes ao fato da pesquisadora também atuar junto ao Serviço estudado. Conforme Yin (2005), este tem como função aumentar a confiabilidade da pesquisa, ao servir como guia ao investigador ao longo das atividades do estudo. Seguindo as orientações do autor, os procedimentos constataram os seguintes elementos:

1) Em termos do “*background*” teórico que sustenta o estudo, foram realizadas pesquisas bibliográficas extensivas nas áreas de: a) avaliação de programas e projetos sociais; b) serviços que atuam com crianças em situação de rua (experiências de outros programas municipais e referencial teórico e histórico da Educação Social de Rua); c) intervenções com famílias; d) repercussões junto aos trabalhadores sociais; e) rede de apoio; e f) sociologia da infância.

2) Foi obtido acesso à organização-chave e aos participantes-chave. Foram constituídas tratativas e formalizados documentos para apresentar às organizações nas quais se realizou a coleta de dados e aos participantes sobre os objetivos da pesquisa e questões orientadoras iniciais.

3) Seguindo o princípio da investigação em contexto real, foi necessário adaptar o plano de coleta de dados e informações à disponibilidade dos entrevistados. Isso levou à alteração na forma inicialmente prevista para a coleta de dados, no número de grupos planejado, nas modalidades de convite para participação de usuários e na própria constituição de grupos, como foi o caso com as famílias e adolescentes.

4) Foi desenvolvido um procedimento para receber ajuda e orientação de outros investigadores, através de constituição de grupo de estudos e acompanhamento, especialmente

na fase de coleta, além das trocas internas entre pesquisadores do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Adolescência – NEPA.

Para favorecer o “deslocamento” para a posição de pesquisadora, distanciamento e estranhamento com relação ao Ação Rua, ao mesmo tempo em que foi mantido um cotidiano de trabalho junto à instituição gestora, foram utilizadas algumas estratégias, como: a) produção de registros de impressões sobre os aspectos relacionados à investigação quando da inserção em campo, exercitando certo distanciamento e problematizando a relação com o contexto; b) a constituição de grupo de estudo e pesquisa, que acompanhou a pesquisadora durante todo o período de coleta de dados; c) afastamento da atuação profissional para a realização de estágio doutoral no exterior. O estágio foi realizado junto à Universidade do Minho, sob orientação do Prof. Dr. Manuel Sarmiento, estudando sobre Sociologia da Infância e, dentro deste campo, metodologias participativas. Essa ocasião em particular possibilitou espaço para “estranhar” o programa, tanto pela concretização de sete meses de afastamento do trabalho, quanto pelas diversas oportunidades para apresentação de relatos do trabalho e da pesquisa em andamento no decorrer do estágio no exterior.

Em termos das características globais deste estudo, trata-se de uma avaliação de contexto, processos e resultados (Cohen & Franco, 1999; Faria, 2005), em que a posição do avaliador é mista e participativa. Considera-se a eficácia, entendida como relação entre os objetivos, os instrumentos explícitos e seus resultados efetivos (Arretche, 1998) e a efetividade, compreendida como sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias das populações atingidas. O aspecto da eficiência não será analisado, tendo em vista que envolveria uma relação entre o esforço empregado (custos e investimentos) e os resultados alcançados, dados que não foram acessados no escopo deste estudo.

5.2 Participantes e procedimentos

Este estudo contou com dois tipos de participantes: instituições e pessoas físicas. As instituições gestoras e executoras do Ação Rua assinaram Termo de Concordância da Instituição (Anexo A), disponibilizando acesso ao seu espaço físico, documentos e trabalhadores para as diferentes etapas da pesquisa. Participaram do estudo a gestora do Serviço, FASC – Fundação de Assistência Social e Cidadania, e as seguintes organizações não governamentais: ACOMPAR - Ação Comunitária Paroquial, AICAS - Associação Intercomunitária de Ação Social, Associação Beneficente AMURT AMURTEL, Centro de Educação Profissional São João Calábria, Círculo de Pais e Mestres da Creche da Tia Gessi, CPCA - Centro de Promoção da Criança e do Adolescente, Fundação Fé e Alegria do Brasil,

Pequena Casa da Criança (Tabela 3). Além das instituições executoras do Ação Rua, participaram também instituições que atuam com crianças em situação de rua na região central de Porto Alegre como o SAN - Serviço de Acolhimento Noturno, vinculado à FASC, e o Fórum Interinstitucional sobre Situação de Rua – Inter-rua.

Tabela 3. *Instituições Executoras do Ação Rua*

Nome da Instituição	Nome do Núcleo Ação Rua	Região de abrangência
FASC	Próprio	Centro
Fundação de Assistência Social e Cidadania		
Associação Intercomunitária de Ação Social	AICAS	Centro
Ação Comunitária Paroquial	ACOMPAN	Norte e Noroeste
Associação Beneficente AMURT-AMURTEL	AMURT	Restinga e Extremo Sul
Centro de Educação Profissional São João Calábria	Calábria	Sul e Centro Sul
Círculo de Pais e Mestres da Creche da Tia Gessi	Tia Gessi	Eixo Baltazar e Nordeste
Centro de Promoção da Criança e do Adolescente	CPCA Cabana da Paz	Leste
	CPCA CEAS	Leste
	CPCA Partenon	Partenon
	CPCA Lomba*	Lomba do Pinheiro
Fundação Fé e Alegria do Brasil	ARA Ação Rua Arquipélago	Arquipélago
	ARHUNA Ação Rua Humaitá Navegantes*	Humaitá e Navegantes
Pequena Casa da Criança	Pequena Casa	Cruzeiro e Cristal
Amparo Santa Cruz**	Amparo*	Glória

* Núcleos implantados somente no segundo semestre de 2009.

** Esta instituição não participou diretamente do estudo por ingressar no Ação Rua após o período de coleta de dados.

Participaram também do estudo pessoas físicas: usuários do Serviço (adolescentes e famílias), trabalhadores sociais e gestores. Cada participante esteve presente em um encontro de grupo focal entre seus pares. Ao todo foram realizados nove grupos focais, contando com 49 participantes. Os adolescentes foram convidados a participar a partir de seu acesso a instituições de atendimento voltadas para adolescentes em situação de moradia nas ruas. Para a composição dos grupos de famílias foram definidas três regiões com maior número de casos de situação de rua, e convidadas a participar famílias que se encontravam em acompanhamento pelas equipes do Ação Rua. Os grupos de trabalhadores foram compostos por representantes definidos pelas equipes, entre educadores e técnicos. Os grupos de gestores foram compostos por coordenadoras de Núcleos, dirigentes de entidades e supervisores da instituição gestora/FASC. As características sociodemográficas e maiores detalhamentos

sobre os participantes constam nos respectivos estudos, que estão identificados apenas pelas iniciais de seus nomes. Também estava previsto no projeto da tese a realização de coleta de dados com crianças e/ou adolescentes em rua sobrevivência. Todos os procedimentos foram realizados para operacionalização deste grupo, entretanto, ele não se efetivou por desistência dos participantes no momento da realização do grupo. A Tabela 4 detalha informações sobre o número de grupos focais efetivamente realizados, local de realização e participantes.

Tabela 4. *Participantes por Grupo Focal*

Grupo	Nº de Grupos Focais	Local de realização	Total de participantes
Gestores	1 grupo – Dirigentes de entidades e supervisores FASC (6 participantes) 1 grupo – Coordenadoras de Núcleo (4 participantes)	Universidade	10
Trabalhadores sociais	3 grupos (5 a 7 participantes cada)	Universidade	17
Famílias	3 grupos (3 a 4 participantes cada)	Entidades nas regiões de moradia	11
Adolescentes	1 grupo (7 participantes)	Serviço de Acolhimento Noturno	7
Total	9 grupos focais		45

Os grupos foram realizados em serviços próximos da residência ou local de pernoite (usuários) e em espaços da Universidade (trabalhadores e gestores). Para a realização dos grupos com famílias e adolescentes, a opção foi favorecer ao máximo a familiaridade com o espaço de realização do grupo e facilitar o deslocamento. Assim, os grupos ocorreram em entidades nas regiões de moradia das famílias e, no caso dos adolescentes, no espaço de pernoite para jovens em situação de moradia nas ruas. A opção pela realização dos grupos focais com trabalhadores sociais e gestores no espaço da Universidade atuou como mais um elemento no sentido de demarcação do espaço da pesquisa, em contraposição com a atuação da pesquisadora junto ao Serviço. Por serem esses participantes também pessoas do convívio profissional da pesquisadora, a escolha pelo espaço acadêmico contribuiu para tornar mais concreta a diferença de posição naquele momento, de modo que os participantes também estivessem mais livres para compartilhar suas opiniões sobre o Serviço em avaliação.

5.3 Instrumentos

Foram seguidos os princípios apontados por Yin (2005) para coleta de dados, utilizando-se múltiplas fontes de evidência, de modo a comparar e acrescentar informações às demais fontes. Foram instrumentos: 1) *observação participante/inserção ecológica*

(Ceconello, 2003; Prati, Couto, Moura, Poletto, & Koller, 2008) em reuniões com gestores e trabalhadores, capacitações e visitas aos espaços físicos de Núcleos (possibilitaram descrever recursos disponíveis, modo de gestão e dinâmica das atividades); 2) *pesquisa documental*, em que foram analisados o projeto técnico do Serviço, relatórios anuais, dados das seleções e capacitações das equipes (possibilitaram identificar os objetivos e proposições formais do serviços e dados quali-quantitativos); 3) *dados sociodemográficos* dos participantes (permitindo caracterizar a amostra); 4) realização de *grupos focais* (Carey, 1994) com quatro conjuntos de diferentes atores vinculados ao Serviço, famílias, adolescentes, trabalhadores e gestores (que debateram, entre outros aspectos, sobre o funcionamento do projeto, principais obstáculos e pontos positivos, envolvimento dos usuários, centralidade da intervenção e resultados obtidos). A escolha da técnica do grupo focal se justifica por possibilitar debate e interação entre os participantes, de modo a promover elaborações interessantes, ideias originais e opiniões divergentes sobre o tema em foco (Carey, 1994; De Antoni et al., 2001; Fávero, Vitale, & Baptista, 2008; Neto, Moreira, & Sucena, 2002; Tanaka & Melo, 2001).

As questões norteadoras que serviram de estímulo ao debate nos grupos focais estão disponíveis no Anexo B – Roteiro de planejamento dos grupos focais. Também foram utilizadas fichas de dados sociodemográficas com dados dos participantes (Anexo C). A Tabela 5 apresenta a estrutura da coleta de dados.

Tabela 5. *Estrutura da Coleta de Evidências*

Unidade que está sendo caracterizada	Fonte de coleta de evidências
Estudo de processo a partir de análise documental	Projeto técnico
	Relatórios avaliativos anuais
	Relatórios quali-quantitativos de cada Núcleo
	Observações e registros de reuniões (trabalhadores e gestores)
Percepção das Famílias sobre o Serviço	Observação e registros de capacitações
	Grupos focais
Percepção dos Adolescentes sobre o Serviço	Dados sociodemográficos
	Grupos focais
Percepção dos Trabalhadores sobre o Serviço	Dados sociodemográficos
	Grupos focais
Percepção dos Gestores sobre o Serviço	Dados sociodemográficos
	Grupos focais

Foi construída, ao longo do estudo, uma base de dados, com notas, documentos, tabulações e narrativas (interpretações e descrições dos eventos observados e registrados), de modo a formar uma cadeia de evidências e favorecer as análises.

5.4 Análise das evidências

O objetivo de toda avaliação é produzir informações úteis, que auxiliem na tomada de decisões e no aprimoramento do programa. Conforme Silva e Formigli (1994), para avaliar a qualidade de um programa, alguns atributos devem ser considerados, como disponibilidade e distribuição dos recursos, adequação das ações ao conhecimento técnico-científico, percepção dos usuários, efeitos e resultados do programa. Levando em consideração estes atributos, a estratégia adotada para a avaliação do Ação Rua foi o Estudo de Caso Único Incorporado, que buscou apreender a totalidade do programa a partir da articulação entre seus componentes (estrutura, processo e resultados), considerando a percepção de diferentes atores.

Uma vez que a análise das evidências é o menos desenvolvido e mais difícil aspecto da condução de um Estudo de Caso (Yin, 2005) os dados foram organizados e sistematizados de forma a constituir uma estratégia analítica global, considerando as três formas gerais mencionadas pelo autor: 1) basear-se em pressuposições teóricas, 2) considerar as explicações concorrentes, 3) desenvolver de uma estrutura descritiva potente (“uma abordagem descritiva pode ajudar a identificar as ligações causais apropriadas a serem analisadas” (Yin, 2005, p.143). Para tanto, foi descrito o caso Ação Rua e cada etapa de coleta de dados. A partir das proposições teóricas, questões de pesquisa, revisões da literatura e novos “*insights*”, a atenção foi focalizada sobre dados esclarecedores para a avaliação do Serviço, auxiliando na organização do estudo como um todo. Foram constituídas eixos de análise oriundos da descrição e/ou teoricamente fundamentados. No capítulo de integração buscou-se ponderar sobre as explicações concorrentes.

Como esta avaliação trata de um Serviço em condições reais de funcionamento, diversos fatores podem interferir nos resultados obtidos. Como também apontado no estudo de Peres, Ruotti, Vicentin, Almeida e Freitas (2010), a impossibilidade de isolar a influência de elementos externos dos efeitos impulsionados pelas intervenções precisa ser contornada acessando as percepções que os profissionais e participantes têm sobre os efeitos do programa. Aliando ao modelo avaliativo tanto aspectos estruturais como operacionais do programa (Hartz, 1999), foram considerados os seguintes aspectos: 1) descrição da estrutura do Serviço *Ação Rua* (espaço físico, recursos humanos e materiais, tipo de intervenções realizadas e modo de gestão e financiamento); 2) descrição das características

sociodemográficas e de estrutura familiar dos usuários; 3) análise das percepções dos usuários sobre o Serviço; 4) análise das percepções dos profissionais e gestores sobre o Serviço.

Os dados obtidos através de Grupo Focal refletem as ideias, percepções e opiniões discutidas, com ênfase na noção coletiva que prevalece sobre os temas abordados e que formam um processo dinâmico e único (De Antoni et al., 2001). Num primeiro momento, os dados dos Grupos Focais de cada conjunto de participantes foram analisados separadamente, uma vez que cada um deles constitui uma configuração ecológica distinta. Posteriormente, foram unificados os dados e análises produzidos nos grupos, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das discussões, envolvendo uma pré-análise, exploração do material e levantamento de eixos de análise e interpretação dos resultados. No estudo de Peres et al. (2010), a análise dos dados qualitativos foi feita pela leitura e classificação das falas dos diversos atores sobre elementos de estrutura, processo e resultados, procurando comparar as diferentes perspectivas de acordo com grandes eixos temáticos. Neste estudo foram identificados quatro eixos gerais de análise que unificam a discussão integrada do Caso Ação Rua: intervenção, relação em rede, modo de gestão e intersectorialidade.

As análises realizadas procuraram considerar não somente o conteúdo, mas uma concepção ampla de discurso subjacente que constrói a realidade situação de rua e seu enfrentamento, sob a perspectiva da constituição de políticas públicas. A avaliação do Serviço Ação Rua é, em grande parte, decorrente de uma multiplicidade, algumas vezes conflitante, de discursos socialmente construídos. Os discursos não são significativos por si só, são sociais e compartilhados, estão ligados a outros diferentes discursos dos quais emanam, e ao seu contexto de produção. Apesar dessas considerações, o Estudo de Caso, conforme proposto por Yin (2005) salienta os esforços em direção a uma visão do pesquisador neutro, que evita vieses. O autor refere que os pesquisadores devem considerar “*todas as evidências, exibam e apresentem as evidências separadas de qualquer interpretação e demonstrem um interesse para explorar interpretações alternativas*” (p. 137). Ocorre que a própria forma de apresentação das evidências no texto já envolve uma pré-seleção e, portanto, é também interpretativa. Considerar essa participação interpretativa do pesquisador em todas as escolhas que são feitas ao longo do estudo talvez seja uma proposição mais realista, e uma forma de lidar com os vieses sempre presentes, na medida em que o pesquisador continuamente apresenta a sua visão de mundo e do fenômeno em estudo. Ao tomar-se uma perspectiva de que o conhecimento é pluralista e contextual, de que a verdade existe a partir de um olhar, assume-se que o pesquisador é sempre alguém envolvido com a pesquisa, não é neutro, está implicado no estudo e em todas as escolhas que o envolvem. Na oposição entre objetivismo e

relativismo, entende-se que “todo conhecimento está ligado a uma cultura e, portanto é histórico por natureza, só pode ser compreendido e considerado válido para uma teoria ou perspectiva específicas e em um tempo e lugar determinados” (Rocha-Coutinho, comunicação pessoal 11/10/10). O pesquisador também está marcado historicamente. Isso não implica no abandono dos esforços pelo rigor metodológico. Mas, ao assumir a inevitabilidade do pesquisador estar balizado pela sua própria história e relação com o objeto em estudo, torna-se possível concretizar esforços sistemáticos para problematizar e levar em conta esse lugar.

5.5 Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano

A Teoria Bioecológica (Bronfenbrenner, 2005a; Bronfenbrenner, 1996) foi utilizada como referencial de base para as análises das evidências deste estudo, dialogando com os demais referenciais que se mostraram necessários para a avaliação do Serviço Ação Rua. Há diversos estudos sediados em Porto Alegre que utilizaram a Teoria Bioecológica os quais versaram sobre aspectos do desenvolvimento no contexto da rua (por exemplo, Morais, 2009; Paludo & Koller, 2005; L. S. R. L. Santos, 2006; Torres de Carvalho, Neiva-Silva, Koller & Piccinini, 2006) ou sobre as instituições que trabalham com esse público (Santana, 2003; Santana et al., 2004; Santana, Doninelli, Frosi, & Koller, 2005b). Esta pesquisa diferencia-se de/complementa tais estudos anteriores na medida em descreve e analisa o processo de intervenção realizado no próprio espaço da rua, e não internamente às instituições.

A Teoria Bioecológica é uma teoria contextualista e dialética, que considera influências multidimensionais sobre o desenvolvimento humano (Tudge, 2008). Investiga as causas e os processos que influenciam o desenvolvimento humano utilizando para tanto a análise da interação entre quatro núcleos inter-relacionados: as dimensões Tempo, Pessoa, Processo e Contexto (Bronfenbrenner, 2005b; Morais & Koller, 2009; Neiva-Silva & Koller, 2002). São descritos a seguir o modo global como os principais componentes deste referencial teórico foram abordados na tese.

O *processo* é o principal mecanismo de desenvolvimento, e ocorre através da interação. Neste estudo a palavra processo possui duas utilizações distintas. *Processo de implantação*: refere-se às etapas cada vez mais complexas que compõem o período de constituição das condições para o efetivo início das atividades do Serviço Ação Rua. *Processos proximais*: refere-se a uma dimensão teórica da Teoria Bioecológica. Os processos proximais caracterizam-se pelo engajamento em atividades de forma regular, progressivamente mais complexas, com reciprocidade nas relações interpessoais, considerando/utilizando objetos e símbolos do ambiente imediato (Bronfenbrenner & Morris, 1998).

Neste estudo os processos proximais foram analisados com o objetivo de compreender as interações entre trabalhadores e famílias/crianças em situação de rua. São influenciados pelas características pessoais de disposição, de recurso e de demanda, e podem produzir competência ou disfunção. Competência se refere à aquisição e ao desenvolvimento de conhecimentos, habilidades, e capacidade da pessoa em conduzir e direcionar seu próprio comportamento através de situações e domínios evolutivos (intelectual, físico, socioemocional, artístico, etc.). Disfunção se refere à manifestação recorrente de dificuldades em manter o controle e a integração do comportamento (Bronfenbrenner, 1999). Conforme Morais (2009) “competência e disfunção podem ser entendidas, também, como partes de um mesmo *continuum* e não como características estáticas e antagônicas” (p. 24).

A Teoria Bioecológica trabalha com o conceito de "transição ecológica" (Bronfenbrenner, 1996; Bronfenbrenner & Morris, 1998). Esta se caracteriza pelo processo em que a pessoa vai, gradualmente, tornando mais complexas suas relações e é capaz de transitar entre diferentes microssistemas, alternando papéis sociais, ambientes e/ou ambos (Lisboa & Koller, 2004). São exemplos a transição da família para a escola ou da rua para serviços socioeducativos, microssistemas em que ocorrem processos de interação que são fundamentais ao desenvolvimento de crianças e adolescentes. Assim como ocorre com crianças vítimas de violência doméstica (Lisboa & Koller, 2004), a transição ecológica nos casos de situação de rua é mais difícil e problemática, uma vez que tais crianças possuem modelos agressivos em casa, ou aprendidos na rua. É esperado que elas apresentem atitudes desadaptadas e agressivas na escola, que se repitam com frequência e que dificultem as interações entre colegas e professores, tornando seu processo de transição ecológica e adaptação aos contextos das instituições ainda mais difícil.

As características da *pessoa* compõem as interações proximais entre trabalhador social e criança/adolescente. O componente Pessoa é relevante na avaliação do Serviço Ação Rua no sentido de que a pessoa do trabalhador social, em sua integralidade, é que possibilita toda e qualquer intervenção. É importante avaliar a atenção dada (ou não), enquanto programa, para a formação e constituição de espaços de troca entre os trabalhadores. Assim como os processos de formação continuada, os espaços de troca são fundamentais para elaborar os impactos das interações proximais nos trabalhadores. Também é importante considerar de que forma características pessoais como idade, gênero e etnia dos educadores influenciaram os processos proximais e, portanto, a intervenção.

A análise do *contexto* no qual o desenvolvimento ocorre envolve a interação entre quatro níveis ambientais: micro, meso, exo e macrossistema. De uma perspectiva ecológica, o Serviço Ação Rua constitui-se em um *microssistema* para as crianças e adolescentes em

situação de rua. É neste nível que operam os processos proximais que são estabelecidos entre trabalhadores sociais e crianças/adolescentes, padrões de atividades, papéis e relações interpessoais experimentados em relações face a face. Outros microssistemas relevantes para estas crianças podem ser sua família de origem (ainda que com alguns vínculos fragilizados) e o círculo de relações estabelecido no espaço da rua. O *mesossistema* refere-se ao conjunto de microssistemas característicos de crianças e adolescentes em situação de rua e suas inter-relações. Pode consistir nas interações entre o Serviço Ação Rua, a família de origem das crianças e os demais programas sociais, por exemplo. Os ambientes que não são frequentados diretamente pelas crianças e adolescentes, mas que têm influência indireta sobre seu desenvolvimento, constituem o *exossistema*, como, por exemplo, a coordenação dos programas da FASC, os Conselhos Municipais de Direitos, Fórum de Entidades e o Sistema de Garantia de Direitos – Conselho Tutelar, Sistema Judiciário. O *macrossistema* é o sistema mais amplo, abrange o padrão global de ideologias, crenças, valores, formas de governo, culturas e subculturas comuns à determinada sociedade (Bronfenbrenner, 1996). Neste estudo, são incorporadas as concepções sobre infância e doutrina da proteção integral, ações de democracia participativa que organizam as práticas nas regiões (modelo de organização através de orçamento participativo, perspectiva de ações territoriais, esforços para articulação das políticas em rede), e questões relacionadas às políticas públicas (relações de financiamento e de gestão das políticas municipal, estadual e federal, esforços globais de combate à pobreza e ao trabalho infantil, contexto político eleitoral e seus ciclos).

Por fim, a Teoria Bioecológica enfoca o fator *tempo*, as continuidades e mudanças que ocorrem ao longo da vida e que influenciam o desenvolvimento (Bronfenbrenner & Morris, 1998). O modelo bioecológico condiciona a efetividade dos processos proximais à ocorrência de uma interação recíproca, progressivamente mais complexa, em uma base de tempo relativamente regular, não podendo este funcionar efetivamente em ambientes instáveis e imprevisíveis (Bronfenbrenner & Morris, 1998). A análise de tempo demanda, por um lado, situar a pesquisa no seu espaço histórico, os acontecimentos, eventos econômicos e políticos que permearam o período de atuação do Serviço Ação Rua. Por outro lado, no contexto da tese, cabe discutir o tempo em termos da temporalidade das intervenções: envolve os tempos individuais (maturidade, motivação), o tempo do processo de trabalho de abordagem (construção de vínculo, foco nas relações proximais), e o tempo das instituições (garantia de vagas, acolhimento e vinculação com a criança/adolescente, etapas para adesão, questões da política e de gestão).

5.6 Considerações Éticas

O projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de Psicologia da UFRGS (Protocolo 2008/007, Anexo D). A partir disso, foi solicitada autorização para realização do estudo junto a todas as instituições e participantes, como FASC, cada uma das entidades não governamentais responsáveis pela execução do Serviço Ação Rua, e demais serviços participantes, através do Termo de Concordância da Instituição (Anexo A). Aos trabalhadores sociais, famílias e adolescentes foi dado amplo esclarecimento sobre as características do estudo, objetivos e procedimentos de forma acessível, utilizando Termo de Consentimento Livre e Esclarecido específico para cada grupo (Anexos E, F e G).

Foi estabelecido com gestores, trabalhadores, famílias e crianças/adolescentes o contrato para o desenvolvimento da pesquisa, tratando sobre a forma de participação da pesquisadora e sua equipe, as atividades propostas e a devolução dos dados. Os resultados desta pesquisa serão apresentados às instituições participantes, considerando dirigentes e trabalhadores sociais, e aos Conselhos de Direitos, como CMAS e CMDCA, e Conselhos Tutelares, por realizarem o controle social da política voltada a crianças e adolescentes em situação de rua. Será realizado também encontro de devolução específico para as famílias e adolescentes participantes, uma vez que, para este público, o acesso aos resultados acaba por ser muito mais restrito.

VI. RESULTADOS: Unidades de análise incorporadas

Os resultados estão organizados em cinco estudos que constituem as unidades de análise incorporadas. Cada estudo apresenta detalhamento metodológico e analítico específico e os resultados propriamente ditos. O primeiro estudo apresenta análise de processo de implantação do Ação Rua, a partir de análise documental, e os quatro estudos seguintes apresentam as percepções dos diferentes atores sobre suas experiências com o Serviço Ação Rua. Buscou-se determinar as percepções dos diferentes participantes acerca da intervenção, através de procedimentos sistemáticos de descrição do conteúdo das discussões, envolvendo pré-análise, exploração do material, levantamento de eixos de análise e interpretação dos resultados. Os procedimentos de análise qualitativa realizados podem ser assim sistematizados:

- 1) transcrição dos grupos focais;
- 2) leitura flutuante de cada documento;
- 3) descrição sintética das discussões de cada grupo focal;
- 4) sistematização de dados sociodemográficos dos participantes por estudo;
- 5) primeira síntese temática a partir da transcrição de cada grupo focal;
- 6) segunda síntese temática, agrupando em um documento os temas e recortes de falas dos grupos focais de cada estudo;
- 7) terceira e quarta sínteses temáticas por estudo (seleção, descrição dos temas e reorganização no menor número possível de eixos temáticos, focados nas questões do estudo).

A Tabela 6 apresenta a síntese dos principais eixos que emergiram como organizadores da análise:

Tabela 6. *Eixos de Análise por Estudo*

Unidades de Análise ou Estudos	Eixos temáticos
Análise dos instrumentos	Descrição e utilização dos instrumentos de monitoramento e avaliação
Análise documental quantitativa	1. Crianças e adolescentes abordados e suas características 2. Abordagens 3. Acompanhamentos
Análise documental temática	1. Avaliação do período e dinâmica de implantação 2. Análise metodológica a) Intervenção b) Relação em rede c) Intersetorialidade
Adolescentes	1. Percepções sobre intervenções voltadas aos adolescentes 2. Percepções sobre intervenções familiares 3. Percepção do Ação Rua enquanto parte de um sistema
Famílias	1. Expectativas quanto ao Serviço 2. Percepções quanto às intervenções 3. Dificuldades do Serviço
Trabalhadores sociais	1. Intervenção com a sociedade 2. Intervenção em rede 3. Intervenções com usuários 4. Questões político-metodológicas
Gestores	1. Modo de gestão 2. Intersetorialidade 3. Relação em rede

Segue-se a concepção apontada por Arretche (1998) sendo que a análise procura perpassar os elementos constitutivos do programa, as suas diversas características, como o desenho institucional, as formas de relação entre setor público e privado, as formas de financiamento, as modalidades de prestação de serviço, de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível.

6.1 Ação Rua: Estudo de processo a partir de análise documental

No Projeto Técnico do Serviço Ação Rua estava previsto o primeiro ano (2007) como período de avaliação, determinante para ampliação e eventuais alterações programáticas. Previa-se a criação de instrumentos trimestrais de monitoramento, de forma a constituir um corpo de informações consistente para embasar as decisões necessárias. Como assinala Arretche (1998), a possibilidade de a avaliação ser a retroalimentação da política não é um fato dado, uma vez que o processo da política pública não é necessariamente racional e coerente. A avaliação e a implementação de políticas públicas não são, ou não deveriam ser, etapas desvinculadas do processo político (Akerman et al., 2004; Arretche, 2003; Cohen & Franco, 1999). Entretanto, na prática é necessário um esforço constante, que se caracteriza por permanentes barganhas, pressões e contrapressões (S. N. Carvalho, 2003), para abrir espaços e encontrar formas para que a avaliação integre-se como atividade permanente em todas as fases da política pública, desde a identificação do problema até a análise das mudanças sociais advindas da intervenção, num ciclo que pode ser tomado como um quadro de referência para a análise processual. Para que isso ocorra, os resultados de processos de monitoramento e avaliação de políticas públicas precisam gerar informações acessíveis tanto para as instâncias de controle social quanto para a sociedade em geral. É nesse sentido que este capítulo se insere, ao analisar como foi instituído o monitoramento e a avaliação na gestão do Serviço Ação Rua, que informações foram geradas e como foram aproveitadas na retroalimentação da política.

O sistema de controle social sobre a Política de Assistência Social, onde está situado o Serviço Ação Rua, está ancorado principalmente na relação do Gestor/FASC com o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), e com suas unidades regionais, os Conselhos Regionais de Assistência Social (CORAS), os quais são compostos por representantes da sociedade civil organizada, membros das comunidades e representantes governamentais. Por tratar-se de um programa voltado à infância e juventude, também participa do sistema de controle social do Ação Rua o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA).

Ao final de cada ano são encaminhadas aos Conselhos avaliações de todos os serviços executados e conveniados pelo Gestor/FASC. Até 2009, tais avaliações tinham como característica o preenchimento de um instrumento padrão, com informações quantitativas anuais sobre o trabalho executado e um parecer qualitativo do supervisor da FASC e do dirigente da entidade conveniada. Como frequentemente os serviços não mantinham registros mensais sobre os mesmos dados do relatório, as informações acabavam por ser parciais e

pouco fidedignas. No sentido de estabelecer sistematicidade e confiança nas informações foram constituídos instrumentos de monitoramento do Serviço Ação Rua.

Elias e Patroclo (2004) lembram que grupos de interesse exercem pressão em vários estágios: na definição do tipo de necessidades que serão reconhecidas e as que serão ignoradas; no tipo de decisões que serão tomadas e no tipo de políticas que emergirão. O que torna o sistema ainda mais complexo é o fato de que aqueles que representam a sociedade civil nos Conselhos de Direitos, em geral, são representantes/dirigentes das mesmas entidades que estabelecem parcerias e convênios com a municipalidade para a execução dos serviços. Ou seja, o limiar entre ser um representante da sociedade como um todo, ou de seu próprio grupo de interesses é muito tênue. Os embates políticos que se estabelecem tornam ainda mais urgente e necessário um sistema de avaliação que alimente com informações acessíveis e substanciais esse grupo de forças (representantes da sociedade civil e governo) que irá definir a gestão dos recursos financeiros, manutenção ou encerramento de projetos, programas e serviços, e os próprios caminhos das políticas públicas.

Ainda assim, Faria (2005) entende que prevalece no campo a concepção da avaliação como um instrumento administrativo e, portanto, como função supostamente alheia às disputas propriamente políticas. É necessário que os profissionais da área estejam atentos à sua problematização constante. As condições para o aproveitamento das informações de uma avaliação não estão previamente dadas, e as descobertas de estudos de avaliação competem com outras propostas, outras fontes de informação, e outros campos de influência nos momentos de tomadas de decisão (Faria, 2005). O tema situação de rua é complexo e os interesses em sua divulgação oscilam entre a pressão da mídia, influência dos defensores de direitos das crianças e necessidades cíclicas das campanhas eleitorais.

Como referem Brandão e Silva (2008), o fato de estarmos habituados com um olhar instrumental para a avaliação, faz com que até mesmo coloquemos em dúvida as possibilidades de uma leitura ético-política do conceito, que possa envolver outras formas de relação com a própria população e contexto do programa em avaliação. Uma forma de criar a condição de apropriação do resultado é implicar os usuários da política e/ou programa de forma intrínseca ao processo da avaliação.

Em 2004, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS constituiu a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – SAGI, com o objetivo de disseminar metodologias e informações sobre o monitoramento e avaliação dos programas sociais e de Assistência Social implementados pelo governo federal. Esta diretiva nacional impulsionou um movimento já em andamento em Porto Alegre desde 2003: a elaboração do Sistema Integrado da Assistência Social (SIAS). O SIAS tem como objetivo disponibilizar

instrumentos para informatizar e institucionalizar a função avaliação e monitoramento, incorporando-a à gestão de programas e políticas sociais em toda a região metropolitana. É composto por cinco sistemas complementares: Cadastro Geral de Entidades e Programas Sociais (CGEPS), Sistema de Programas Sociais (SPS), Sistema de Prestação de Contas (SPC), Sistema de Controle de Doações (SCD), Sistema Administrativo (ADM) e Sistema Rede de Proteção (REDEPRO). O REDEPRO é a versão remodelada do Sistema Granpal, iniciado em meados de 2003, em grande parte por demanda do serviço de abordagem social de crianças e adolescentes. Possibilita o registro dos atendimentos prestados a cada usuário e grupo familiar, atuando como um prontuário *online*, compartilhado com todos os serviços da Assistência Social da área metropolitana, Conselhos Tutelares, além de disponibilizar consultas às Promotorias, Juizados e outras secretarias municipais interessadas, mediante capacitação e senha. O Serviço Ação Rua utiliza o SIAS/REDEPRO para registro de atendimentos, além de produzir relatórios quali-quantitativos sistemáticos paralelos ao sistema.

O presente capítulo tem como objetivo geral analisar o processo de implantação do Ação Rua, como foi instituída a avaliação na gestão do Serviço, que informações foram geradas e como foram aproveitadas na retroalimentação da política. Para tanto, está organizado em três eixos de análise distintos: análise dos instrumentos, análise documental quantitativa e análise documental temática. Na análise dos instrumentos são identificados os relatórios produzidos, que tipo de informações foram geradas e se estas subsidiaram a tomada de decisões relacionadas ao programa. A análise documental quantitativa considera os números presentes nesses relatórios, quantificando os crianças e adolescentes abordados e as etapas metodológicas de abordagem e acompanhamento. A análise documental temática analisa qualitativamente o conteúdo dos relatórios no que diz respeito ao processo de implantação e aos principais desafios metodológicos identificados. Cada eixo de análise possui objetivo e organização metodológica próprios, tendo gerado resultados que se complementam.

6.1.1 Análise dos instrumentos

Método

Este eixo de análise tem como objetivo específico identificar e descrever as características dos instrumentos de monitoramento e avaliação gerados no processo de implantação do Serviço Ação Rua, de modo a considerar se foram geradas condições para uma efetiva avaliação.

Tomou-se como corpo de análise o conjunto de documentos relacionados à implantação e registros do processo de intervenção do Serviço Ação Rua entre 2007 e 2009. São eles: o projeto técnico, o termo de convênio, relatórios quantitativos por equipe (mensais), relatórios qualitativos por equipe (trimestrais/semestrais/anuais), relatórios anuais do Serviço, listagem nominal anual de abordados, relatórios provenientes do REDEPRO, além de registros de reuniões e capacitações. A Tabela 7 lista e quantifica os principais documentos acessados:

Tabela 7. *Documentos Referentes ao Serviço Ação Rua*

Tipo de Documento	Nº de documentos			Total
	2007	2008	2009	
Relatórios quantitativos por equipe (mensais)	86	132	150	368
Relatórios qualitativos por equipe (trimestrais/semestrais/anuais)	17	21	11	49
Relatórios anuais do Serviço	1	1	1	3
Listagem nominal de abordados	1	1	1	3
Relatórios quantitativos REDEPRO	1	1	1	3

Os procedimentos de análise envolvem a descrição das características estruturais de cada grupo de documentos, de modo a identificar o tipo de informação produzida e a pertinência para a compreensão do processo de trabalho do Serviço Ação Rua. A discussão problematiza o uso dos instrumentos na retroalimentação da política.

Resultados

As características estruturais e o conteúdo de cada grupo de relatórios são apresentados na seguinte ordem: relatórios anuais, relatórios quantitativos, relatórios qualitativos, listagens nominais de crianças e adolescentes abordados, e relatórios do SIAS/REDEPRO.

Relatórios anuais

Os Relatórios Anuais foram produzidos pela Coordenação Geral do Ação Rua para apreciação pelos Conselhos para fins de controle social e renovação dos convênios estabelecidos entre a FASC e as organizações não governamentais. Os três relatórios analisados (2007 a 2009) possuem características semelhantes, apresentando informações que contemplam os itens previstos no Projeto Técnico, a síntese das principais dificuldades e resultados do Serviço. Há dados quali-quantitativos sobre número de abordagens, crianças e

adolescentes abordados, acompanhamentos e mapeamento por regiões. Além disso, os relatórios contêm informações sobre: as instituições que compõem os Núcleos do Ação Rua; a composição das equipes e área de abrangência; o horário de funcionamento e plantões; o modo de gestão (através de coordenação executiva e articulação entre os Núcleos); o mapeamento das regiões; a definição de metas de atendimento; as interfaces – participação nos Fóruns Regionais e Municipais; o acompanhamento dos casos da Rede Inter-Rua; a mediação de casos com municípios da região metropolitana; o processo de capacitação continuada das equipes; o sistema informatizado SIAS/REDEPRO.

O relatório anual de 2007 apresenta, além dos elementos já referidos, um histórico da implantação descrevendo as reuniões realizadas entre os dirigentes das entidades executoras do Ação Rua e o Gestor/FASC, o modo de seleção das equipes e sua capacitação inicial, contatos e apresentação das equipes junto às redes (territoriais e municipais) e o modo de compartilhamento de casos advindos de serviços anteriormente existentes (SESRUA e SASE-Travessia).

Este relatório apontou diversas dificuldades do período de implantação: 1) questões metodológicas relacionadas à atuação de mais de um Núcleo na mesma região (o caso é de quem?); 2) necessidade de maior detalhamento metodológico e conceitual com uniformização de instrumentos e listagens de crianças/adolescentes/famílias em acompanhamento; 3) indefinição dos papéis de coordenação geral e supervisão, já que os Núcleos do Ação Rua deveriam entrar no processo de Supervisão Regional e isso não ocorreu; 4) a não implantação da Central de Atendimento Telefônico; 5) a não implantação do Conselho Consultivo, que visava à co-responsabilização das demais secretarias municipais e de instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos; 6) a dificuldade na garantia da intersetorialidade no enfrentamento à situação de rua: fragilidades da rede e falta de serviços de retaguarda, especialmente para tratamento de drogadição, saúde mental em geral, assim como vagas em acolhimento institucional; 7) falta de profissionais no Núcleo Próprio; e 8) reiterados problemas de logística, como falta de acesso à Internet para alguns núcleos, e veículos, especialmente nos plantões. No relatório de 2008 acrescenta-se uma nova dificuldade: 9) a não realização de campanha contra a esmola, demanda das equipes com intenção de reduzir esse atrativo para a saída de crianças para as ruas.

Tais dificuldades geraram propostas de alteração: algumas foram acolhidas e conduziram modificações do Serviço nos anos seguintes, outras nunca se efetivaram. A comparação entre os relatórios dos três anos indica que, após o ano de implantação, foram superados somente problemas relacionados ao acesso à internet e falta de profissionais. As demais dificuldades permaneceram ao longo dos anos e podem ser agrupadas como: a)

problemas de gestão (logística, indefinição dos papéis de coordenação geral e supervisão, questões metodológicas, instrumentais e conceituais), b) decisões políticas contrárias ao Projeto Técnico e à avaliação do Serviço (não implantação da Central de Atendimento Telefônico, não implantação do Conselho Consultivo, não realização de campanha contra esmola). Permeando e impulsionando tais dificuldades, há c) os aspectos relacionados aos processos nacionais e municipais de gestão de políticas públicas, com implantação parcial do SUS e implantação adiada do SUAS em Porto Alegre. Além do mais, a garantia de intersectorialidade é um desafio global entre as políticas brasileiras.

Relatórios quantitativos

O Relatório de Avaliação e Monitoramento do Serviço Ação Rua (Anexo H) foi construído em conjunto a partir das reuniões da Coordenação Executiva, contando com a opinião das equipes. Passou por modificações até sua última versão, estabelecida após 18 meses do início do Serviço (setembro de 2008). O período de construção do instrumento fica visível ao constatar a dispersão das informações nos primeiros meses. Este relatório quantifica as informações mensais de cada Núcleo. Está organizado conforme os eixos que caracterizam as atribuições/objetivos específicos do Serviço e que constam no Projeto Técnico (PMPA, 2006): 1) dados de identificação do Núcleo; 2) articulação com a rede (número e sistematicidade das reuniões com a rede de serviços e entre os Núcleos e Instituições que constituem o Ação Rua); 3) atividades de formação e capacitação; 4) registro de abordagens (quantificação dos diferentes tipos de abordagens e origem das solicitações); 5) público abordado (informações quantitativas e cruzadas sobre faixa etária, gênero, etnia, situação na rua, tipos de vulnerabilidades e região de origem da criança); 6) acompanhamento (descrição das atividades e quantificação das ações desenvolvidas junto ao público alvo e familiares, quantificação das famílias em acompanhamento, das visitas domiciliares e de encaminhamentos para inserção nas redes de saúde, assistência social, educação e outras); 7) sistematização das abordagens realizadas nos plantões. Os relatórios foram divulgados internamente à gestão da FASC e dirigentes das entidades. Além disso, a forma prevista de socialização dos dados foi em nível regional (cada equipe articulou a socialização de seus dados em sua rede) e municipal (sistematização dos dados gerais pela Coordenação Geral do Ação Rua, anualmente).

Relatórios qualitativos

Os relatórios qualitativos, também chamados pelas equipes de subjetivos, complementam as informações quantitativas, assim como possibilitam compartilhar as

reflexões dos Núcleos e lançar luzes sobre aspectos da complexidade da vivência de rua que ficam dispersos entre os números. No primeiro ano tais relatórios tiveram um caráter também descritivo e de mapeamento do território, o que possibilitou perceber em maiores detalhes o processo de implantação. Estes relatórios foram divulgados internamente à gestão da FASC e dirigentes das entidades. Em 2007 a periodicidade foi trimestral, e em 2009 semestral/anual, com variações entre as equipes. Há grande diversidade na forma de construção de cada relatório, desde sua extensão (de 2 a 30 páginas), até o grau de aprofundamento, capacidade reflexiva e de interpretação da realidade expressos por cada equipe. Em termos de conteúdo, conforme definição na Coordenação Executiva, os relatórios deveriam ser organizados de acordo com os seguintes itens: 1) características do território abrangido (histórico, aspectos populacionais e territoriais); 2) características subjetivas ou impressão geral sobre o território, conforme percepção da equipe; 3) características qualitativas das situações de rua constatadas na região; 4) focos de vulnerabilidade observados (incluindo planilha com monitoramento de principais locais de situação de rua); 5) serviços disponibilizados pela rede de atendimento por região; e 6) carências da rede de atendimento local. Os relatórios qualitativos expõem reflexões sobre as práticas, sobre as mudanças ocorridas na dinâmica do trabalho.

Listagem nominal de abordados

A cada ano foram produzidas listagens com os nomes das crianças e adolescentes abordados, com dados como data de nascimento e nome da mãe, de modo a diferenciar homônimos e garantir que cada indivíduo conste uma única vez na lista. Permite trabalhar com maior exatidão com o número de crianças efetivamente encontradas no espaço da rua, uma vez que uma mesma criança pode ser abordada repetidas vezes por diferentes equipes e em diferentes regiões da cidade. As quantificações desses números totais de abordados foram divulgadas internamente à gestão da FASC, aos dirigentes das entidades e para a mídia em geral, quando solicitado.

Relatórios do SIAS/REDEPRO

O sistema SIAS/REDEPRO é acessível pela *internet*, e possui campos para identificação da pessoa atendida, endereço, registro de documentos, dados sobre escola, processos judiciais, composição familiar, e informações sobre todos os atendimentos realizados no campo de atuação da Assistência Social (inserção e acompanhamento em programas). Durante os três anos de execução do Ação Rua em avaliação, um conjunto de ações compuseram o processo de implantação do SIAS. Foram realizadas capacitações técnicas nas sedes dos Núcleos, e capacitações ampliadas, abrangendo toda a rede de serviços.

Em outubro de 2008 foi realizada a migração do Sistema Granpal para o REDEPRO. A utilização do SIAS/REDEPRO foi estabelecida convenientemente com as entidades, sendo tarefa das equipes inserir e manter atualizada a totalidade dos atendimentos. Porém, a consulta aos relatórios gerados pelo sistema indica que tal objetivo não foi plenamente atingido durante o período analisado (2007-2009). Os dados dos relatórios quantitativos divergem dos dados dos relatórios do Redepto. Ou seja, apenas uma parcela do atendimento realizado foi efetivamente registrado no sistema informatizado.

Discussão

A concepção geral dos cinco grupos de instrumentos aqui analisada pressupõe: construção conjunta, flexibilidade (foram modificados ao longo dos anos), sistematicidade, informações quantitativas e qualitativas organizadas por território e referentes tanto à forma de atuação das equipes quanto ao público atendido. Ainda que tais instrumentos sejam bastante detalhados e relevantes para efetivo monitoramento da política, apresentaram alguns problemas dentre os quais se destacou a baixa utilização municipal das informações. Estão disponíveis relatórios brutos, mas poucas sínteses municipais para além dos três relatórios anuais. Os instrumentos mostraram-se disponíveis para subsidiar ações localmente, mas a unificação de dados municipais foi frágil. Isso ocorreu porque o gestor/FASC não constituiu um sistema para tratar os dados, ou profissional dedicado com exclusividade ao manejo das informações. A sistematização dos dados, interpretação e produção de relatórios que comportem todas as informações disponíveis parecem não ter sido priorizadas como mecanismos de gestão. Da mesma forma, não foram demandados pelo controle social.

Ao analisar quais foram os documentos efetivamente utilizados pelo Serviço para sua avaliação e monitoramento, pode ser constatado um baixo nível de aproveitamento do sistema REDEPRO, a partir da análise dos relatórios. Foram estabelecidas outras formas de registro das informações, os diferentes relatórios produzidos pelas equipes e coordenação do Ação Rua. As equipes se ressentem da ausência de banco único de dados integrando informações e registros entre serviços que prestam ou prestaram atendimento em anos anteriores ao mesmo público em situação de rua em Porto Alegre (Ação Rua, SESRUA, Sobressair, integrantes do atual Inter-rua: EPA, Acolhimento Noturno, Lar Dom Bosco, Casa de Acolhimento, demais Abrigos). Contudo, o Sistema Granpal, que veio a transformar-se em REDEPRO, surgiu originalmente com esse objetivo. Os dados não fecham entre o que aparece nos relatórios quantitativos e o sistema REDEPRO, ou seja, o que é feito nem sempre é registrado no sistema informatizado.

Uma das hipóteses para esse baixo aproveitamento refere-se ao fato de que o REDEPRO não apresentou, nos anos em análise, agilidade para gerar os relatórios necessários. O processo de adesão ao sistema pelas equipes tomou impulso em alguns períodos entre 2007 e 2009, mas houve discrepância entre o tempo das formações, o estabelecimento de metas de inserção de dados de atendimento, a efetiva disponibilização de infraestrutura (móveis, computadores e principalmente acesso à internet) e geração de relatórios pelo sistema. Além disso, a instabilidade institucional de pessoal e estrutura para o gerenciamento do SUAS/REDEPRO fragilizaram sua apropriação como instrumento de monitoramento e avaliação pela gestão da Assistência Social no município de Porto Alegre.

Ao analisar o conjunto de relatórios percebe-se que o Serviço Ação Rua produziu um conjunto significativo de informações, tanto quantitativas quanto qualitativas. Qual a repercussão dessas informações? Foram utilizadas para tomada de decisões referentes ao Serviço? São de conhecimento da comunidade mais ampla?

Faria (2005) propõe três dimensões para analisar de que forma são utilizados resultados de avaliação: dimensão instrumental, conceitual e simbólica. A *dimensão instrumental* leva em conta o quanto a avaliação de fato apoiou as decisões e a busca de resolução de problemas. Percebe-se pela análise dos relatórios que diversos aspectos do Serviço Ação Rua foram alterados a partir das avaliações. É exemplo disso a decisão de ampliação parcial do número de Núcleos: de 11 para 14, como sugeriu a avaliação anual, mas não para 18 como possibilitava o Projeto Técnico. Também a questão da busca de alternativas para o deslocamento das equipes parece ter sido influenciada pelas avaliações, gerando alterações convenientes, que ampliaram a possibilidade de uso do recurso financeiro (inclusão de recursos para gasolina, no caso das entidades disporem de veículo para as atividades) e destinação de um carro da FASC para compartilhamento entre as equipes. Por outro lado, houve problemas que permaneceram sendo apontados mês após mês, por diversas equipes, para os quais não foi dada solução efetiva, como é o caso dos problemas de gerenciamento veículos. Houve também demandas amplas registradas nos relatórios que não impactaram a gestão. Exemplo disso foi a implantação de central telefônica para acolher as solicitações de abordagem a crianças em situação de rua de toda a cidade, prevista no projeto técnico, mas não implantada.

Na *dimensão conceitual* é considerada a função educativa da avaliação, que pode alterar a maneira como os técnicos compreendem a natureza, a operação e o impacto do programa que implementam. Os relatórios apontaram um conjunto de ações de detalhamento da metodologia e encontros para aprofundamento conceitual, gerados a partir das avaliações. Este debate conceitual, concretizado em encontros gerais de formação, teve maior frequência

no primeiro ano, e foi reduzindo-se, especialmente no terceiro ano. As equipes assinalaram a necessidade de mais espaços coletivos para aprofundar questões conceituais ainda não suficientemente trabalhadas, ou mudanças na interpretação da realidade da intervenção, percebidas a partir das avaliações. Foi exemplo disso o debate gerado em torno da incorporação da situação de rua moradia no espaço da comunidade como uma categoria relevante de intervenção, para a qual foi necessário planejar ações diferenciadas daquelas dedicadas aos casos de rua moradia encontrados no centro da Cidade. Coexistem práticas diferenciadas no Serviço Ação Rua, o que pode potencializar o programa e tornar acessíveis novos instrumentos de trabalho. Ao mesmo tempo, tais práticas divergentes podem refletir falta de unidade e clareza conceitual e metodológica.

A *dimensão simbólica* leva em conta o uso político da avaliação como instrumento de persuasão e para legitimar uma posição. Nesse sentido, percebe-se que o Ação Rua assumiu/foi colocado num lugar de destaque político pela gestão municipal quando de sua implantação, ganhando uma visibilidade e propagandas em programa de televisão e entrevistas no decorrer do primeiro ano. Apesar disso, a proposta de campanha contra a esmola, planejada anualmente desde a implantação do Serviço, não foi concretizada. Os registros de reuniões da Coordenação Executiva apontaram que a cada ano foram construídas propostas de campanha, as quais não saíram do papel para as ruas (em seu lugar foi realizada pelo município campanha para a travessia segura de pedestres na faixa de segurança). A força dos resultados do Serviço foi usada para legitimar a propaganda eleitoral no ano de 2008, mas não foi suficiente para desencadear a campanha contra a esmola.

Conforme Faria (2005), as condições para o aproveitamento das informações de uma avaliação não estão previamente dadas, e as descobertas de estudos de avaliação competem com outras propostas e outras fontes de informação nos momentos de tomadas de decisão. Arretche (1998) observa que o impacto social de uma política tende a ter menor peso no processo decisório do que seu impacto sobre a opinião pública ou seu impacto eleitoral. Por vezes as avaliações constituem-se em problema para os governantes e gerentes de projetos, sendo usadas para criticar governos ou, quando os resultados são favoráveis, para legitimar ganhos políticos (Trevisan & Bellen, 2008). Acrescente-se a questão da “percepção seletiva”, em que são destacadas partes dos resultados e ignoradas as demandas principais apontadas. Esses parecem ser aspectos relacionados a este Serviço, que teve maior força política no primeiro e segundo ano de implantação, período prévio a eleições municipais, onde foram destacados os dados quantitativos, mas, de modo seletivo, pouco destaque foi dado para as demandas qualitativas, como problemas de gestão e carências de retaguardas em saúde, por exemplo.

Para Cotta (2001), as condições para um efetivo uso dos resultados de uma avaliação devem ser intencional e meticulosamente criadas. Um elemento fundamental para sua efetiva utilização refere-se à forma de divulgação e público atingido (Arretche, 1998). Os resultados devem ser socializados de forma ampla, proporcionando debate e divulgação não somente entre profissionais da área ou aqueles que tomam decisões, mas também junto à opinião pública, com linguagem acessível para o público geral realmente compreender seu conteúdo (Faria, 2005). Dessa forma, podem servir para o fomento do debate público em torno das alternativas de intervenção governamental em uma dada realidade social, assim como instrumentalizando o princípio democrático de controle sobre a eficiência da ação dos governos (Arretche, 1998; Trevisan & Bellen, 2008).

Constatou-se que os relatórios e avaliações realizados pelo Serviço Ação Rua foram enviados oficialmente somente aos Conselhos Municipais de Assistência Social e dos Direitos da Criança e Adolescente. Eles não foram divulgados internamente à gestão municipal (para outras secretarias municipais) e nem ganharam visibilidade junto aos meios de comunicação. Não foi possível identificar neste estudo as eventuais repercussões das avaliações mensais junto aos territórios, para as comunidades alvo das intervenções. A orientação da Coordenação Geral do Serviço era de que as equipes realizassem ampla divulgação de seus relatórios nos territórios. Entretanto, não há informações claras quanto à circulação efetiva dessas informações nas próprias regiões e junto às redes.

Como já foi mencionado por Brandão e Silva (2008), uma forma de criar a condição de apropriação do resultado é implicar os usuários da política e/ou programa de forma intrínseca ao processo da avaliação. Percebe-se que esse pressuposto não está presente no modelo de avaliação e monitoramento proposto. Ainda que possa ser mais trabalhoso, seria um avanço significativo para o próprio conceito de controle social incluir os usuários do Serviço Ação Rua no processo de avaliação sistemática. Essa possibilidade não foi levantada nos relatórios.

É importante registrar que os indicadores para avaliação do Serviço não estão explicitados nos documentos analisados. Podem ser tomados como indicadores as informações resultantes dos eixos dos relatórios: articulação com a rede, atividades de formação, abordagens, acompanhamentos, mapeamentos territoriais, serviços e carências da rede. Por fim, registra-se que a descrição da característica estrutural de cada grupo de documentos permite afirmar que foram geradas condições para uma efetiva avaliação do Serviço Ação Rua. As principais dificuldades referiram-se a: a) problemas de gestão, b) decisões políticas contrárias à avaliação do Serviço e c) processos nacionais e municipais de implantação de políticas públicas, ainda não plenamente realizados.

6.1.2 Análise documental quantitativa

Método

Este eixo de análise tem como objetivos específicos analisar dados quantitativos referentes ao atendimento realizado, tendo como recorte temporal os anos de 2007 a 2009. Foram analisadas informações provenientes das listagens nominais de abordados, dos relatórios quantitativos e dos relatórios anuais do Serviço, de modo a visualizar seus principais resultados quali-quantitativos. As análises abrangem informações sobre o público atendido durante todos os dias do ano, de segunda a sexta-feira das 8h30 às 24h, e nos finais de semana e feriados, das 9h às 19h. O recorte geográfico compreende toda a cidade de Porto Alegre. São apresentados dados sobre crianças e adolescentes abordados e suas características quanto à situação na rua, grupo etário e gênero, e dados sobre abordagens e acompanhamentos, eixos predeterminados pelos objetivos do Serviço.

Resultados e discussão

1. Crianças e adolescentes abordados e suas características

De 2007 a 2009 foram abordados um total 3.936 diferentes crianças e adolescentes em situação de rua em Porto Alegre, conforme análise das listagens anuais. A comparação detalhada dessas listagens possibilitou organizar as informações apresentadas na Figura 4.

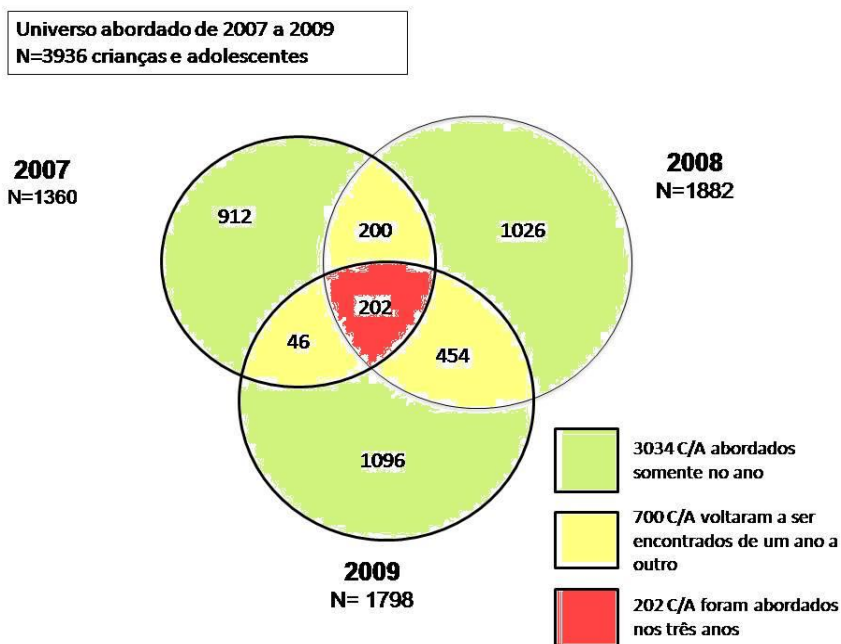


Figura 4. Crianças e Adolescentes Abordados de 2007 a 2009

Tomando-se como parâmetro o total de crianças e adolescentes abordados no conjunto dos anos, constata-se que 77% (n=3.034) foram abordados somente ao longo de um único ano (em verde no gráfico), não voltando a ser encontrados em situação de rua nos anos seguintes (informação não disponível para 2009), e 23% (n=902) estiveram em situação de rua também nos anos seguintes (em amarelo e vermelho no gráfico).

Do total de reiterações das situações de rua (n=902), 22,2% (n=200) voltaram a ser abordados de 2007 a 2008, 50,3% (n=454) voltaram a ser abordados de 2008 a 2009, e 5,1% (n=46) voltaram a ser abordados de 2007 a 2009; 202 crianças e adolescentes se mantiveram em situação de rua ao longo dos três anos (em vermelho no gráfico), o que representa 5% do total de abordados e 22,4% das reiterações.

Analisando-se os totais de abordados ano a ano, constata-se que das 1.360 crianças e adolescentes abordados em 2007, 67% (n=912) não foram mais encontrados em situação de rua e 33% (n=448) reincidiram na situação de rua. Dos 1.882 abordados em 2008, 65% (n=1226) não foram mais encontrados em situação de rua e 35% (n=656) foram abordados na rua também em 2009. Houve um aumento de 38% no número de crianças abordadas de 2007 a 2008 e uma redução de 4,5% no número de crianças abordadas de 2008 para 2009.

Os números, descritos de forma isolada, não permitem conclusões, uma vez que a série em análise é restrita. É necessário relacionar essas informações com os demais indicadores quantitativos e qualitativos produzidos. Duas informações podem ser destacadas. A primeira delas é que 49% das crianças abordadas (oriundas de 2007 e 2008, em verde no gráfico) não voltaram a ser encontradas em situação de rua nos anos seguintes. Uma das hipóteses possíveis com relação a esses casos é que o caráter preventivo do programa tenha sido atingido: 1) casos com uma relação incipiente com o espaço da rua foram detidos em seu princípio, e 2) casos em que a situação de rua já estava instalada foram revertidos, com redução de risco dessas crianças. Apesar disso, os relatórios apontam a preocupação com o caráter itinerante no trabalho de catação, que faz com que muitas famílias e crianças se desloquem entre os territórios. Essa dinâmica itinerante dificulta o reencontro com os atendidos, havendo casos abordados uma única vez. Se para algumas famílias aquela abordagem (e seus desdobramentos) pode ter suscitado repercussões que evitam a estada das crianças na rua, para outras, pode justamente ter levado a uma mudança no itinerário como forma de evitar o reencontro e a continuidade da interferência do Ação Rua.

O segundo resultado relevante é que somente 5% (n=202) do total foi abordado nos três anos, caracterizando os casos mais graves e crônicos. Estes podem ser vistos como os casos típicos de situação de rua, cuja alteração implica em longo processo de vinculação e

intervenção, com maior necessidade de investimento nas relações familiares e no tratamento de drogadição.

Há um aumento de 63% no total de crianças e adolescentes que voltaram a ser encontrados em situação de rua em 2009 (n=656) em relação a 2008 (n=402). Esse dado é relevante para a compreensão do Serviço. Tal aumento pode estar relacionado à ampliação na abrangência territorial do Serviço: maior inserção em seus territórios e apropriação do trabalho possibilitaram dar visibilidade às situações de rua que antes permaneciam ocultas, internas às comunidades. Nesse sentido, o aumento do percentual de crianças refletiria que o objetivo preventivo de identificação precoce das situações foi atingido.

Outro aspecto que deve ser considerado refere-se às características do fenômeno sob intervenção; assim como a ida para a rua não acontece de um dia para outro, o enfrentamento das complexas motivações e relações pessoais e contextuais que levaram para essa situação de risco implica em longo processo de intervenção continuado que ultrapassa as margens temporais de um ano. Grande parte das dificuldades destacadas na análise dos relatórios qualitativos está relacionada ao atendimento dos 5% que se mantiveram em situação de rua. Uma interpretação possível é que foi atingido o limite de alcance do programa com relação a tais casos graves em particular; para as 202 crianças e adolescentes que permaneceram em situação de rua são necessários investimentos mais intensos de outros programas intersetoriais, atendê-los de forma integral. Suas necessidades vão além do que é oferecido pelo serviço de abordagem e acompanhamento localizado na política de Assistência Social.

Atividades desenvolvidas por crianças e adolescentes na rua

Conforme os relatórios, as crianças realizam diversos tipos de atividades no espaço da rua. São perceptíveis diferenças culturais e territoriais. O conjunto de atividades pode ser classificado no amplo espectro de expressão do trabalho infantil, mas apresenta nuances e horários diferentes para suas práticas: malabares nas sinaleiras, mendicância, venda de produtos diversos (frutas, refrigerantes, CDs), “guardar” carros, catação de materiais recicláveis acompanhados ou não por adultos, jardinagem (um ofício realizado entre pais e filhos em determinadas regiões da cidade), trabalho em feiras (carregar sacolas, recolhimento de alimentos descartados, trabalho com os pais nas barracas da feira), “olheiro” e trabalho junto ao tráfico, exploração sexual. Em especial no centro da cidade são encontrados grupos de crianças com jovens adultos também em situação de rua. Assim como assinalado por diversos estudos (Alves, 2002; Gregori, 2000; Neiva-Silva & Koller, 2002; Rizzini & Buttler, 2003; E. C. Santos, 2004), o trabalho realizado pela criança na rua se entrecruza com ações da

vida diária, como o brincar, o lazer e a sociabilidade. O relatório de uma equipe descreve bem esse quadro:

“O trabalho infantil permanece como prática cultural; a falta de vagas nos espaços de proteção, que faz “transbordar crianças para as ruas”, que as ocupam como forma de lazer e ocupação de tempo, a drogadição, que faz com que muitos desistam de inserções sociais que possam trazer alguma qualidade para suas vidas (SASEs, escolas, etc.) e todo um quadro de precariedade que levam algumas crianças e alguns adolescentes à situação de mendicância” (Relatório ARA, Agosto 2007, p.14).

Com relação à situação na rua, os relatórios indicam que 70% (n=2.757) das crianças e adolescentes estavam em situação de rua sobrevivência e 6% (n=236) em algum momento estiveram em situação de rua moradia (N=3.936). A lista de abordados de 2007 não previa a informação da situação na rua, gerando um grande número de não informados (24% da listagem, NI=943), o que prejudica a análise deste e outros indicadores. Para minimizar os prejuízos da não disponibilidade desta informação, foram cruzadas as listagens nominais dos três anos produzida pelo Ação Rua com a listagem do Monitoramento dos Casos de Rua Moradia⁴. Dessa forma foi possível averiguar que o número de casos de rua moradia de fato girou em torno de 236 e, por consequência, pode-se pressupor que a quase totalidade dos casos não informados de 2007 refere-se à rua sobrevivência.

Em todas as regiões há prevalência da situação de rua sobrevivência sobre a situação de rua moradia. Percebe-se que o dinheiro levantado pelo trabalho infantil compõe o orçamento familiar. As famílias, sem oportunidade de trabalho e de geração de renda, visualizam e tomam seus filhos como uma fonte de renda (Relatório Pequena Casa, Agosto 2007), estimulando-os a ingressar num mercado de trabalho não formal, único disponível também para os adultos. Por outro lado, uma equipe traz a tona o que chamou de *“mendicância lúdica esporádica”* (termo utilizado pela equipe da AMURT como forma de explicar a situação existente na região, Relatório Agosto 2007, p.6). Trata-se de crianças e adolescentes que se utilizam da mendicância eventual com o objetivo principal de adquirir recursos para o acesso a formas de diversão (jogar em locadoras de vídeo game, por exemplo) e o consumo de alimentos que não possuem em casa (biscoitos recheados, salgadinhos, refrigerante, etc.), ou seja, ter acesso a bens de consumo comuns à infância e juventude de outras classes sociais. O encaminhamento e vinculação a serviços de proteção e atividades

⁴ Os casos de rua moradia são discutidos em reuniões mensais. Esse dispositivo iniciou-se no Inter-rua por volta de 2003 e passou a ser assumido pela FASC/Ação Rua em 2009, mantendo-se os serviços participantes e o modelo geral de trabalho.

socioeducativas e escola não faz com que as crianças deixem de acessar a rua para viabilizar o consumo dos produtos de seu tempo.

“A ida das crianças e adolescentes para a rua nos parece um retrato do nosso tempo atual, onde o que importa é o consumo desenfreado de produtos, sejam eles a drogas, o tênis de marca famosa, o novo game ou a bolachinha que aparece nas propagandas de televisão” (Relatório AMURT, Setembro 2007, p.11-12).

Em relação à situação de rua moradia, os relatórios apontam que os déficits são maiores, pois o que está em evidência é o comprometimento dos laços afetivos sobre a condição financeira. Está em jogo a busca da criança/adolescente por uma visibilidade subjetiva por parte da família ou da sociedade, e encontra na rua espaço para desenvolver identidade e estabelecer relações. Como refere Gregori (2000), as crianças incorporam as diferentes representações sociais, que são utilizadas conforme cada situação. Sua permanência nas ruas se sustenta na “manipulação adequada de certos códigos que permite o trânsito entre a infração e mendicância. Portanto, a rua que os classifica é também um espaço de vivência em que eles encontram um lugar simbólico, identitário, material” (Gregori, 2000, p. 101).

Grupo etário

A distribuição da amostra por grupo etário é apresentada na Figura 5. Entre os adolescentes constam 31 jovens adultos, assim chamados aqueles que completaram 18 anos no decorrer do atendimento pela equipe e ainda constavam nas listagens.

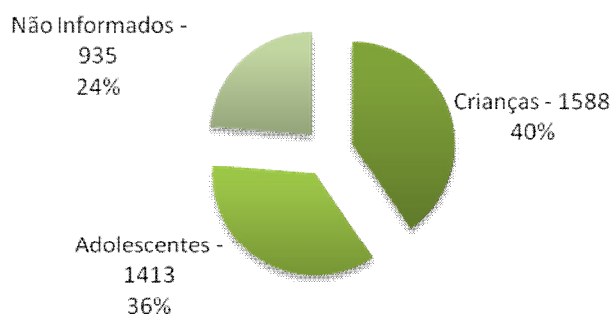


Figura 5. Crianças e Adolescentes por Grupo Etário

Quando o grupo etário é relacionado à situação na rua, constata-se que nos três anos analisados houve mais adolescentes em rua moradia (76,5 %) e mais crianças em rua sobrevivência (56%), como pode ser observado na Figura 6.

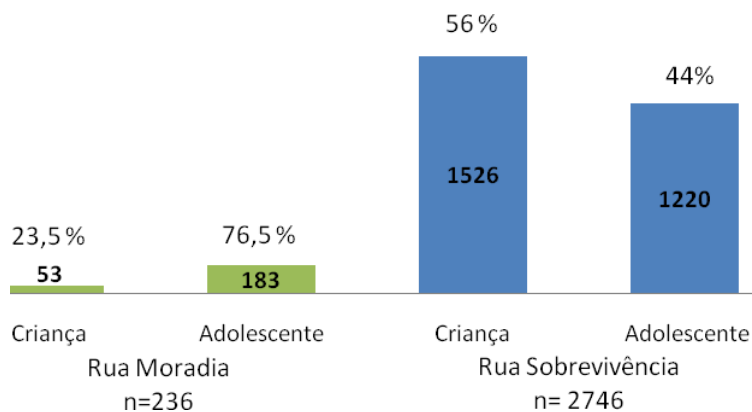


Figura 6. *Comparativo de Crianças e Adolescentes por Situação na Rua e Grupo Etário*

Nota: N=3936, NI=954

Há significativas diferenças na caracterização etária das situações de rua moradia e rua sobrevivência em Porto Alegre. Quando observados os dados de rua moradia, repete-se a tendência nacional (Abreu et al., 2009; SDH/IDEST, 2011), com uma grande maioria de adolescentes, e uma redução significativa de crianças expostas aos riscos mais graves que caracterizam esse tipo de convivência intensa com a rua.

Quando se tomam os dados gerais do Serviço Ação Rua, há maior número de crianças, e os percentuais diferem de pesquisas nacionais recentes, como o Censo da Exclusão (Abreu et al., 2009), a Primeira Pesquisa Censitária Nacional sobre Crianças e Adolescentes em Situação de Rua (SDH/IDEST, 2011) e também de estudos realizados em Porto Alegre (Granpal/UFRGS, 2004; Magni et al., 2008), nos quais foi identificado um número maior de adolescentes do que de crianças em situação de rua. A Pesquisa Censitária (SDH/IDEST, 2011), realizou levantamento em 75 cidades, incluindo as capitais, identificando 23.973 crianças e adolescentes em situação de rua no Brasil, das quais somente 473 no estado do Rio Grande do Sul (Porto Alegre, Canoas e Caxias). Com relação ao grupo etário, 26,11% são crianças e 73,88% são adolescentes. Também a pesquisa Censo da Exclusão (Abreu et al., 2009), que realizou um levantamento de estudos nacionais com foco nas situações de rua moradia identificou em todos eles maior número de adolescentes. Uma explicação possível para essa diferença dos dados do Ação Rua e das pesquisas está relacionada à ampla abrangência temporal e territorial do Serviço Ação Rua, que atua ao longo de todo o ano e no interior das comunidades, enquanto os censos possuem alcance mais restrito. Ainda assim, os censos deveriam refletir uma fotografia da realidade local, o que não se ajusta no caso de Porto Alegre. Também pode ser considerada possível diferença nos critérios de definição do

público alvo da pesquisa e da intervenção do Ação Rua. Contudo, os demais resultados de ambas as pesquisas nacionais indicam tratar-se do mesmo público alvo, “o menino trabalhador ou morador” (Abreu et al., 2009, p. 40).

Quando comparados os abordados por grupo etário ao longo dos três anos, constata-se que tanto em 2007 quanto em 2008 o número total de adolescentes em situação de rua foi maior do que o de crianças. Esta proporção modificou-se em 2009, como pode ser percebido através da Figura 7:

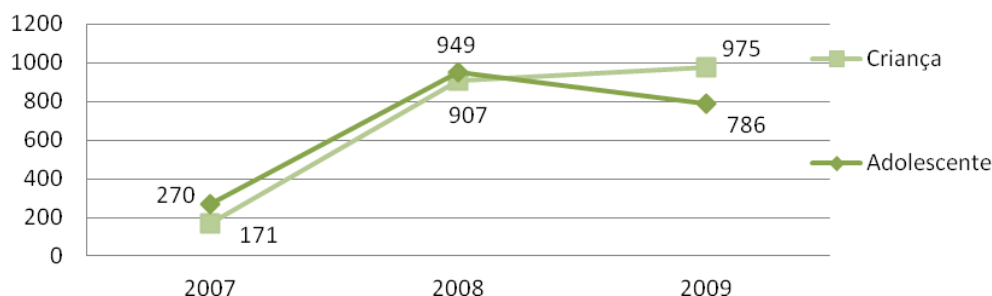


Figura 7. Crianças e Adolescentes Abordados por Grupo Etário e Ano

Nota: N=3.936 e NI=913

O maior número de crianças pode estar relacionado ao fato de que o trabalho infantil, especialmente a venda de produtos e mendicância, aumenta na proporção da redução da idade das crianças: quanto mais jovens, maior a sensibilização provocada nos “clientes”, em comparação com os adolescentes. Também se deve considerar que a territorialização das intervenções, buscando as situações de rua emergentes no interior das comunidades, antes da chegada ao centro da cidade, parece levar ao encontro de crianças mais jovens. O aumento no percentual de crianças em 2009 também precisa ser relacionado à implantação de mais três núcleos, com maior capilarização do Serviço.

Gênero

Com relação ao gênero das crianças e adolescentes em situação de rua atendidos pelo Ação Rua, assim como em estudos nacionais (Abreu et al., 2009; Noto et al., 2004; SDH/IDEST, 2011), há o predomínio o sexo masculino (n=2.723, 69,1%) sobre o sexo feminino (n=1.190, 30,2%), com 23 não informados (0,6%). A principal explicação para esse fenômeno encontrada na literatura refere-se à reprodução do padrão/esquema cultural de muitas gerações: meninos em trabalho infantil no espaço público, que fica associado aos papéis sociais masculinos, e meninas em trabalho infantil doméstico, associado aos papéis

sociais femininos (Abreu et al., 2009; Santana et al., 2004; Magni et al., 2008). Ainda assim, deve-se observar que o percentual de meninas em situação de rua em Porto Alegre é maior do que o dos demais estudos.

Houve aumento no número de meninas em situação de rua, quando comparados os censos realizados em Porto Alegre com essa população: em 2004 o sexo feminino compunha apenas 23,7% da amostra (UFRGS/Granpal, 2004), enquanto que em 2008 foram identificadas 29,5% de meninas (Magni et al., 2008). Quando analisado especificamente o gênero daqueles em rua moradia (n=236, NI=1), o percentual do sexo feminino passa para 23,5 % (n=56), e do sexo masculino para 76,5% (n=181), muito próximo aos resultados dos demais estudos nacionais e locais (Abreu et al., 2009; Noto et al., 2004; SDH/IDEST, 2011).

2. Abordagem

A consulta aos relatórios anuais do Serviço indica que o percurso das abordagens do Serviço Ação Rua foi inicialmente ascendente, passando de 6.377 em 2007 para 7.978 em 2008, para então iniciar direção descendente, apresentando 6.918 abordagens em 2009, mil a menos do que no ano anterior. Esse fenômeno era esperado como um indicador positivo de resultados: o Serviço seria implantado, atingiria um pico de abordagens, que se reduziram como decorrência das intervenções. Entretanto, o tempo desses ciclos não estava previsto. A Figura 8 mostra como o número anual de abordagens comportou-se dentro de cada semestre.

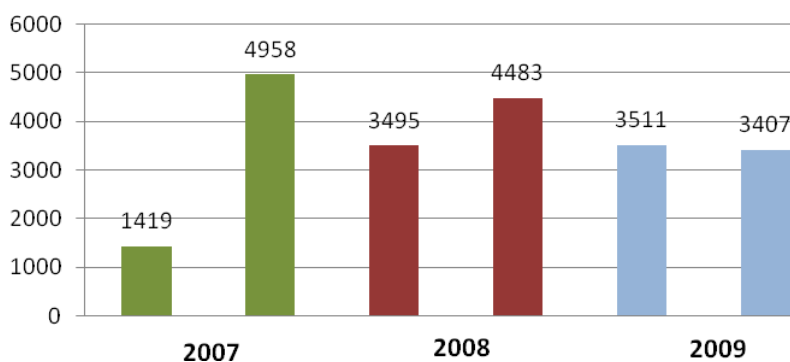


Figura 8. *Abordagens por Semestre – 2007 a 2009*

O aumento observado no segundo semestre de 2007 e de 2008 tem como explicação possível a relação com a evasão escolar: as crianças iniciam o ano com tentativa de vinculação à escola, o abandono do espaço escolar vai acontecendo aos poucos (Cerqueira-Santos, 2010), e repercute nos picos de aumento da situação de rua observados no segundo semestre. Entretanto, no segundo semestre de 2009 não se percebe esse mesmo padrão. Nesse

período foram implantados três novos núcleos, gerando mais 21 profissionais nas ruas. Ainda assim, o número de abordagens atingiu o menor valor semestral desde a implantação. Ou seja, essa queda no número de abordagens pode ser um indicativo de resultado do serviço, com redução no número de crianças em situação de rua.

Entretanto, explicações concorrentes precisam ser analisadas. A primeira delas refere-se à possível mudança dos roteiros das crianças, principalmente aquelas em trabalho infantil, que evitariam encontrar as equipes. A segunda, ainda mais grave, refere-se a uma possível mudança no perfil da situação de rua, com maior internalização dos casos dentro das comunidades pela relação com o tráfego, e consequente redução da visibilidade da situação de risco. São crianças e adolescentes que teriam deixado de ser encontrados em situação de rua não por estarem em casa ou em espaços protegidos, mas devido à atuação como “trabalhadores do tráfego”, em contextos de difícil acesso para as equipes, realidade essa também descrita por Feffermann (2006).

3. Acompanhamento

O acompanhamento é uma etapa fundamental da intervenção do Ação Rua. Implica em interações proximais continuadas estabelecidas após a etapa de abordagem. Nos relatórios há informação sobre o número de crianças e adolescentes que foram abordados e seguem em acompanhamento, assim como o número de famílias e de familiares acompanhados. É frequente a intervenção com núcleos familiares ampliados, com irmãos e primos em semelhante situação de rua. Os dados sobre famílias não se encontram detalhados nos relatórios anuais, estando disponíveis somente nos relatórios mensais das equipes. Por esse motivo optou-se em contabilizar o número de famílias em atendimento em dezembro de cada ano, de modo a visualizar um retrato anual dos acompanhamentos. A Figura 9 mostra o crescimento no número de acompanhamentos ao longo dos três anos em análise.

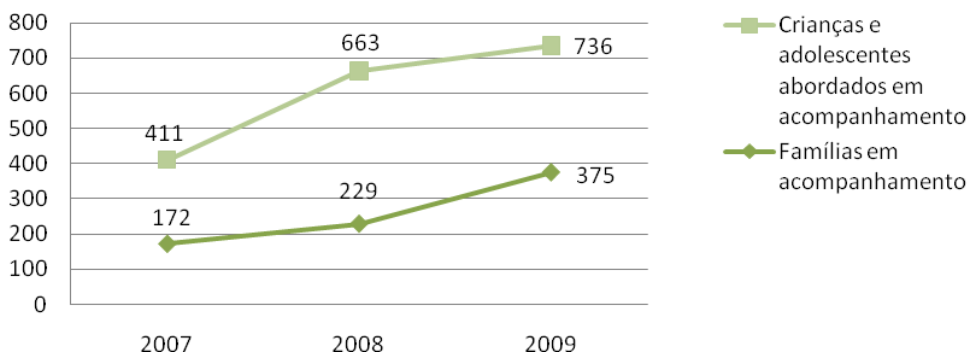


Figura 9. Comparativo de Crianças/Adolescentes e Famílias em Acompanhamento

As famílias atendidas pelo Ação Rua são descritas nos relatórios como predominantemente uniparentais, com grande número de filhos, com problemas econômicos, baixa escolaridade e dificuldades em exercer a parentalidade. Os relatórios apontam pouquíssimas crianças e adolescentes que efetivamente se encontram em situação de orfandade, sem nenhum adulto em condições de assumir o papel de cuidador; a grande maioria possui laços afetivos significativos com familiares biológicos, adotivos ou por afinidade, e as equipes utilizam uma concepção ampla de família ao trabalhar a revinculação. Essas características foram também encontradas por Fernandes (2008), que estudou concepções sobre as relações familiares no contexto do Ação Rua. A mãe é uma figura central para muitos, e a configuração monoparental é a mais frequente.

Diversas fontes (MDS, 2004; IPEA, 2008, 2010) indicam transformações ocorridas nas famílias brasileiras, como aumento no número de mulheres como pessoa de referência do núcleo familiar. Este é um fenômeno especialmente marcante nas regiões metropolitanas e, de 2001 a 2009, a proporção de famílias chefiadas por mulheres no Brasil subiu de 27% para 35%, conforme dados da PNAD 2009 (IPEA, 2010). Além das atribuições de sustento financeiro das famílias, os discursos sociais prescrevem determinadas formas de ser e viver a maternidade. Conforme Fonseca (2004), a matrifocalidade pode ser entendida como um modelo em que a mulher é o centro das relações sociais e autoridade na família. Na atualidade produz-se uma nova forma de monoparentalidade em que, mesmo existindo um pai na vida da criança, é a “mulher-mãe que será chamada, acionada e legitimada a criar e educar os/as filhos/as do casal” (Fernandes, 2008, p. 80).

Mãe ou avó são as principais figuras cuidadoras, sustentam financeiramente as famílias e apresentam maior disponibilidade para as intervenções do Ação Rua. Deve-se destacar que os relatórios registram a ausência da figura paterna diretamente na casa, mas não na vida dos jovens, sendo também citados homens em cumprimento de pena. Assim, com relação ao acompanhamento de familiares pelo Ação Rua, percebe-se que predomina o atendimento a pessoas do sexo feminino, mães e avós, tendo como foco do trabalho a revinculação de filhos adolescentes do sexo masculino.

Fernandes (2008), sustentada nas proposições de Fonseca (2004), problematiza a adoção do termo ‘família’ como foco de ações pelas políticas públicas, quando na prática é a mulher/mãe quem é convocada para ser sua parceira na intervenção. “Ou seja, as políticas são atravessadas, entre outros, por um discurso matrifocal na medida em que posicionam a mulher que desempenha as funções culturalmente atribuídas como maternas no centro da família e da sua gerência” (Fernandes, 2008, p. 81). Chama atenção a centralidade que tanto as crianças e

adolescentes atendidos pelo Ação Rua quanto o próprio programa, sustentado em discursos psicológicos, tendem a dar para as mulheres-mães, fazendo delas o elo principal entre as políticas de inclusão social e a melhoria das condições de vida.

Considerações finais

A análise de dados quantitativos indica que o Serviço abrangeu territórios, vulnerabilidades e famílias, como previsto no projeto técnico (PMPA, 2006). A variabilidade dos indivíduos alvo de intervenção a cada ano, e o decréscimo na curva de crescimento de abordagens e abordados parece indicar que os objetivos de prevenção e redução da situação de rua foram obtidos de modo crescente no período. Entretanto, levanta-se a hipótese concorrente de que a redução no número de crianças acessadas pela abordagem poderia estar relacionada com maior internalização da situação de rua, que estaria migrando para o interior das comunidades devido à ampliação do poder do tráfico.

Os relatórios mostram uma fotografia que parece a mesma, mas está em movimento: o fluxo das crianças e adolescentes abordadas muda permanentemente. As atividades exercidas nas ruas podem ser semelhantes, mas mudam os locais, mudam as crianças, agravam-se os cenários. Há núcleos que registraram, ainda em 2007, diminuição da mendicância e aumento do trabalho infantil, principalmente catação de materiais recicláveis dentro da própria comunidade. Por exemplo, equipe da região Leste relacionou essa mudança ao aumento da comercialização de materiais recicláveis naquela região. Por outro lado, a crise financeira que atingiu os mercados globais em 2008 (Associação Keynesiana Brasileira, 2009) teve forte repercussão justamente entre os catadores, pela restrição na compra de produtos da reciclagem durante o ano de 2009. Nesse período, especialmente mães e crianças ampliaram a mendicância. No segundo semestre de 2008 várias equipes registraram aumento nos casos de rua moradia em suas regiões, com diferentes configurações como famílias em situação de rua, crianças e adolescentes afastados do convívio familiar ou vinculados a jovens adultos em situação de rua.

Enquanto o número de abordagens apresentou um declínio em 2009, o número de acompanhamentos apresentou crescimento ao longo dos três anos. Aumentou o número de crianças sendo abordadas em rua sobrevivência em 2009, e reduziram-se os casos de rua moradia. Este resultado parece indicar uma mudança no perfil da situação de rua, e uma intensificação da etapa metodológica acompanhamento. Os dados de acompanhamento, ainda que indiquem um número maior de crianças/adolescentes em acompanhamento, também permitem perceber que o Ação Rua de fato focalizou atenção nas relações familiares, como proposto no projeto técnico.

6.1.3 Análise documental temática

Método

Para fins deste estudo foi considerado como corpo de análise o conjunto de 49 relatórios qualitativos e três relatórios anuais produzidos pelo Serviço Ação Rua entre 2007 e 2009. Os relatórios foram lidos na íntegra e analisados qualitativamente através de procedimentos sistemáticos de descrição do conteúdo dos relatórios, envolvendo uma pré-análise e exploração do material, revelando os principais temas emergentes e gerando eixos temáticos que organizaram o olhar sobre o conjunto de dados. Os eixos foram definidos a posteriori a partir de pressupostos para a análise de evidências de Yin (2005), utilizando-se o referencial teórico estudado para organizar a análise e interpretação dos dados.

Resultados e discussão

Foram gerados dois grupos temáticos principais: 1) dinâmica de implantação e 2) análise metodológica a partir dos relatórios, como está sintetizado na Tabela 8. Os resultados serão apresentados, utilizando-se trechos dos documentos analisados destacados em *itálico*.

Tabela 8. *Estrutura da Análise Documental Temática*

Eixos Temáticos	Subtema
1. Dinâmica de implantação	a) Caracterização das regiões e estruturação do Serviço b) Dinâmica de implantação na região Centro
2. Análise metodológica	a) Intervenção Tempo da intervenção Familiar e comunitária Adolescentes em rua moradia b) Relação em rede Entre as equipes Com a rede socioassistencial c) Intersetorialidade

1. Avaliação do período de implantação

O período de implantação caracterizou-se pelo mapeamento realizado no território, visando a conhecer suas características históricas, geográficas, populacionais, econômicas e culturais, assim como a rede de serviços existente. O mapeamento foi realizado por todas as equipes, com exceção dos Núcleos da região Centro.

Os relatórios indicam que esse período de implantação foi marcado por ações internas e externas aos Núcleos. Uma parte dos trabalhadores sociais possuía experiências prévias de atuação com situação de rua, nos serviços anteriormente existentes na Cidade. Uma vez que a

seleção e montagem das equipes foi realizada em conjunto pela FASC e entidades, houve a preocupação em distribuir de forma equilibrada tais profissionais. Ainda assim, o trabalho com situação de rua não era domínio das entidades, para quem a proposta do Ação Rua constituiu-se em um desafio. Assim, os primeiros meses de implantação tiveram como objetivo a apropriação das equipes em relação ao projeto e à temática da situação de rua, buscando sensibilizar seus próprios olhares para capturar as especificidades de cada região através do mapeamento.

No processo de estabelecer vínculos e parcerias institucionais e comunitárias, a maior parte das equipes visitou prioritariamente instituições formais e serviços públicos, como o Conselho Tutelar, Escolas, UBS - Unidades Básicas de Saúde, PSF/ESF - Programas/Estratégia de Saúde da Família, SASEs, e demais instituições da área da Assistência Social. Algumas equipes, além disso, fizeram uma inserção também através de espaços menos formais, contataram lideranças comunitárias e visitaram diversas associações: de moradores, de reciclagem, de carroceiros, de pescadores e de artesãos. Dessa forma, apresentaram o Serviço Ação Rua e iniciaram participação nas reuniões de rede de seus territórios.

a) Caracterização das regiões e estruturação do Serviço

Os relatórios explicitaram a diversidade sociogeográfica de Porto Alegre: há equipes que atuam em grandes áreas com características rurais; outras que atuam em áreas de proteção ambiental; há regiões riquíssimas com bolsões de pobreza; bairros inteiros em que a maior parte da população mora precariamente e falta saneamento básico; há regiões que recebem água em caminhões pipa de modo permanente, entre outros contextos. Obviamente, as áreas de maior comércio, circulação de dinheiro e produtos para reciclagem são as mais atrativas para a situação de rua.

O grande número de ocupações, juntamente com a falta de acompanhamento, apoio e regularização por parte do Estado contribuem para o crescimento desordenado de muitas regiões e para a existência de áreas de alta vulnerabilidade social. Os relatórios do período de mapeamento detalham as condições de infraestrutura (saneamento básico, água, energia elétrica e ruas asfaltadas) e das residências, assim como o acesso a transporte e serviços. Diante de contextos territoriais tão diversos, as situações de rua variaram em suas características, assim como a demanda de intervenção de cada equipe, de acordo com o perfil da região. Estaria este programa proporcionando condições para o atendimento de necessidades territoriais tão diversas?

As comunidades, como entes vivos que são, também apresentam personalidade própria, como pode ser constatado pela descrição de uma equipe, atenta a essas nuances:

“A região é referida como polêmica, questionadora, politicamente articulada. Há um sentimento de a comunidade sentir-se explorada, muita rotatividade de projetos sociais geram desconfiança de novas propostas. É característico da comunidade resistir a intervenções novas, foi assim o acolhimento inicial do SASE-Travessia. É também uma região identificada como afetiva, cuidadora e divertida” (Núcleo Pequena Casa da Criança, relatório Maio 2007, p. 37).

Assim como tais características do modo de vida de cada comunidade impactam, há também variações na forma como o tráfico atua: em algumas regiões predomina ou a venda ou o consumo de drogas, certas regiões utilizam crianças e adolescentes de forma mais intensa, outras ainda apresentam disputas e, portanto, violência mais explícita. Há regiões que “dormem” ao cair da noite, e outras que ganham vida na escuridão. Em certos bairros a cidade funciona por um tempo mais prolongado ou nunca pára:

“A situação de rua é diversificada em cada região: crianças, adolescentes, homens e mulheres se misturam na rua, como parte da cultura local. O limiar entre o desemprego, a ociosidade e o ‘ser malandro’ é tênue. Dentro deste contexto entra o Ação Rua” (Núcleo AMURT, Relatório Maio 2007, p. 02).

Percebeu-se através dos relatórios o esforço das equipes em conhecer e reconhecer esse amplo espectro de diversidades territoriais. Das 11 equipes que compunham a implantação do Ação Rua em 2007, quatro já atuavam no território (no Centro atuava o SESRUA, e em três regiões o CPCA/SASE-Travessia). Esse aspecto favoreceu algumas das etapas da implantação do novo serviço, outorgando caráter de continuidade, e atenuando algumas das ansiedades naturais a qualquer início, especialmente o receio da intervenção no espaço da rua. Contudo, isso também abriu espaço para resistências à mudança e angústia, com a reedição de antigos problemas. Para sete equipes os primeiros meses foram o início de uma nova experiência, em território desconhecido, com uma prática profissional a ser aprendida/criada. Para as equipes mais antigas, estava em jogo a possibilidade (ou não) de ver no Ação Rua uma nova experiência, lançar (ou não) novos olhares para o mesmo cotidiano (possivelmente desgastado), e constituir e (re)criar novas práticas de trabalho. Ainda que seja um serviço único, cada equipe e cada território constituíram um todo muito particular.

A descrição de algumas especificidades das equipes demonstra diferenças na organização do Serviço. Escolhas políticas e técnicas tomadas durante a implantação e ao longo dos três anos de execução tiveram repercussão nos processos vivenciados e resultados obtidos pelo Serviço. Tais decisões referem-se principalmente à divisão dos territórios e

atuação conjunta de equipes. A seguir são apresentados três exemplos de formas alternativas de composição assumidas por Núcleos do Ação Rua:

- 1) Núcleo do Arquipélago – Duas organizações não governamentais estabeleceram parceria entre si para a execução do Ação Rua na Região do Arquipélago. Isso se deveu ao fato que uma das entidades possuía a experiência no trabalho com crianças (Fé e Alegria, formalmente conveniada com a FASC) e a outra na intervenção em Desenvolvimento Local com as comunidades da região (CAMP). Assim, este Núcleo ampliou sua atuação voltada à situação de rua, incorporando pressupostos do Desenvolvimento Local, visando a “organizar iniciativas já existentes, no intuito de fortalecer a comunidade, refletir sobre a sua própria realidade, olhar suas fragilidades e descobrir suas potencialidades para, a partir disso, encontrar soluções e alternativas à realidade e necessidades da comunidade” (Relatório ARA, Agosto 2007, p. 5).
- 2) Núcleos da Leste – Duas equipes da mesma entidade (CPCA) dividiram a responsabilidade pela atuação no território. Uma equipe sediada junto à entidade conveniada Cabana da Paz, e outra localizada fisicamente junto ao então Centro Regional de Assistência Social Leste, portanto já em atuação direta com o serviço governamental. Isso implicou em uma vinculação institucional diferenciada de todos os demais Núcleos.
- 3) Núcleos do Centro – Duas equipes de entidades diferentes dividiram a responsabilidade pela atuação no mesmo território, sendo uma conveniada (AICAS) e outra a única equipe própria da FASC (antigo SESRUA). Estas equipes iniciaram trabalhando juntas no mesmo espaço físico, governamental, e passaram a atuar separadamente após um ano.

Esses três exemplos são indicativos de flexibilidade da gestão em acolher/gerar propostas diversificadas para atender necessidades de cada região. Tal flexibilidade e variação na forma de implantação dos Núcleos contribuiu para os resultados? Ou tornou mais complexo o gerenciamento do Serviço Ação Rua e dificultou que os objetivos fossem atingidos? Para analisar com atenção esse aspecto é pertinente considerar a experiência dos Núcleos do Centro, que será discutida no próximo item.

b) Dinâmica de implantação na região Centro

A situação de rua é historicamente associada com a região central das grandes cidades pela concentração comercial, grande circulação de pessoas e dinheiro. No projeto técnico do Serviço Ação Rua consta como objetivo o atendimento das crianças e famílias em suas regiões, “estancando a acorrida de crianças e adolescentes ao Centro de Porto Alegre, em

função dessa condição, na maioria dos casos, representar o grau máximo de vulnerabilização a que a situação de rua pode levar as crianças e adolescentes da Cidade” (PMPA, 2006, p.2). Esta pode ser vista como uma das regiões de maior complexidade, não apenas pelo grande número de casos de crianças e adolescentes em rua moradia, mas também pela composição particular que caracterizou o Ação Rua na região Centro, merecendo análise específica. Além disso, as dificuldades enfrentadas por essa região desde a implantação repercutiram em todas as demais equipes, portanto, lançam luz para elementos do Serviço como um todo.

Pela amplitude da demanda, no projeto original foram destinados três Núcleos para atuação conjunta nas regiões Centro/Humaitá/Navegantes (PMPA, 2006). Entretanto, foi autorizada pelo Conselho Municipal de Assistência Social apenas implantação parcial, e dois Núcleos entraram em atividade em 2007. Tal se deve a disputas de concepção entre o Gestor/FASC e CMAS, em que este último pressionava para que o município garantisse cinquenta por cento de Núcleos conveniados e cinquenta por cento de Núcleos próprios. Um Núcleo originou-se da equipe remanescente do SESRUA (educadores e uma das cinco técnicas antes existentes), chamado Núcleo Próprio (em alusão a ser o único com equipe governamental, assim chamado também nesta tese), o outro foi conveniado com a entidade AICAS.

O primeiro aspecto com relação à região central que merece destaque é que a mesma foi alvo de diversas intervenções na década de 2000 (sistematizadas na Tabela 1). Em 2001 foi implantado o SESRUA (abrangendo toda a cidade, mas focado no Centro), de maio de 2005 a junho de 2006 esteve em atuação paralelamente o Sobressair, em 2005 o SESRUA atuou em parceria com a entidade LDB, que complementou a equipe, e em 2007 foi implantado o Ação Rua. De 2007 a 2009 a atuação do Ação Rua esteve organizada de três diferentes formas: duas equipes atuando juntas, duas equipes atuando separadas e três equipes atuando separadas. Tantos esforços indicam a preocupação com as situações de rua naquela região, mas ao mesmo tempo são indicativos da efetividade parcial encontrada e de diferenças conceituais e metodológicas presentes nesse contexto de atuação.

Na implantação do Ação Rua, o modelo proposto pelo Gestor/FASC foi a execução conjunta: os Núcleos do Centro dividiriam o mesmo espaço físico (sede do Núcleo Próprio) e atuariam como uma única equipe no território. Essa proposta devia-se tanto à complexidade da problemática da rua no Centro quanto a dificuldades já avaliadas, em que duas equipes abordaram na mesma região (SESRUA e Sobressair), gerando sobreposição e paralelismo de intervenções, sem a garantia de atendimento integral e continuado à criança e ao adolescente.

As equipes do Centro apresentaram em seu relatório de Agosto de 2007, um conjunto de especificidades da história do serviço e de sua territorialidade. A implantação do Ação

Rua, não implicou necessariamente em algo novo para estas equipes. Enquanto muitos dos demais Núcleos “partiam do zero”, e dedicaram o tempo inicial para mapear o território, conhecer suas características, receber a passagem dos casos das equipes que já atuavam em anos anteriores (SESRUA e SASE-Travessia), as equipes do Centro seguiram uma rotina intensiva. Estas equipes mantiveram o trabalho de abordagem já existente, centralizaram o telefone municipal da abordagem, repassando as solicitações para todos os demais Núcleos, uma vez que a central telefônica não foi implantada, e realizaram revisão de prontuários (do SESRUA e do extinto Sobressair) para passagem dos casos, gerando grande volume de trabalho (Relatório Núcleos Centro, Agosto 2007). Além disso, outra característica destacada foi o caráter emergencial das demandas de situação de rua encontradas neste território e também a amplitude de horário e abrangência no plantão noturno (18h às 24h), realizado apenas por estas equipes. Demandas geradas por essas abordagens mais complexas e envolvendo crianças oriundas de outros municípios e territórios atravessaram a todo o momento o trabalho, dificultando sua organização, além de produzir intenso desgaste nos profissionais.

A proposta de mapeamento parece não ter sido apropriada como etapa metodológica da implantação de um novo serviço para estas equipes. O território Centro não foi mapeado e explorado em suas vulnerabilidades e forças, o que gerou um descompasso com o movimento dos demais Núcleos, e adiou a atuação focada nos casos da própria região, o que só veio a acontecer a partir de 2008. Os Núcleos do Centro não viveram esse momento inicial do Ação Rua como algo novo. Pelo contrário, vivenciaram como perda de um formato anterior que abrangia a cidade como um todo, ainda que de forma ineficaz. As vivências desse período foram registradas também por Fernandes (2008), que realizou estudo justamente no período de transição entre SESRUA e Ação Rua. Ainda que seu tema tenha sido as concepções de família percebidas pelo serviço de abordagem, sua descrição apontou o contexto de mudança de espaço físico, repercussões no trabalho derivadas da atuação conjunta dos Núcleos Próprio e AICAS e as disputas em torno da significação dos principais elementos do trabalho. A pesquisadora referiu também o acúmulo de trabalho e as divergências de entendimento entre as equipes sobre o Serviço nessa transição, assim como falta de clareza sobre os fluxos de atendimento. Também Macerata (2010) analisou, a partir de sua vivência no Serviço Ação Rua, aspectos da intervenção com a situação de rua moradia na região centro de Porto Alegre, no ano de 2007. Seu estudo reflete sobre as relações de cuidado ou de controle no contexto desse serviço.

Os relatórios qualitativos do Centro indicaram certo cansaço, uma perspectiva de “nada de novo no *front*”, e a percepção de que seus apontamentos e diagnósticos de anos

anteriores não teriam repercutido junto ao gestor municipal ou levado a mudanças nas políticas públicas voltadas à infância, gerando frustração (Relatório Centro, Agosto 2007, p. 16). Registre-se que a maior parte dos profissionais que compuseram o Núcleo Próprio, especialmente os educadores, já estava no mesmo local de trabalho desde 2001. De modo semelhante, uma parte dos profissionais que vieram a compor a AICAS já havia atuado em conjunto com a equipe do SESRUA quando da parceria realizada com a entidade LDB, ou seja, já haviam trabalhado juntos por cerca de um ano.

No período de implantação, os Núcleos do Centro apresentaram relatórios independentes - da coordenação, equipe técnica e educadores - e não uma síntese da equipe, como todos os demais Núcleos. Este foi um indicativo importante do funcionamento do grupo: relatos históricos, registros de reuniões de equipe e planejamentos realizados demonstraram que havia uma cisão no modo de atuar de educadores e técnicos. A fala dos educadores referia a necessidade de “passar o caso” para o “técnico de referência” para que este fizesse os “encaminhamentos”. Essa compreensão diferia das diretrizes do Ação Rua, que pressupunham que as ações entre técnicos e educadores fossem integradas, nas quais ambos constituiriam intervenções conjuntas, tanto na rua quanto junto às famílias e comunidades.

Na avaliação dos técnicos, houve o reordenamento institucional do SESRUA para Núcleo Próprio do Ação Rua sem suficiente planejamento e supervisão, acentuando resistências às mudanças. Ainda que tenham ocorrido diversas reuniões de transição, contribuições da equipe do SESRUA na escrita do projeto, entrevistas individuais com os trabalhadores, em que foi dada opção de integrar o Ação Rua ou trabalhar em outro local dentro da FASC, tais ações não parecem ter sido suficientes. A repercussão da mudança estendeu-se ao longo do tempo, com situações como a manutenção do nome SESRUA na porta do Serviço Ação Rua por alguns meses. O próprio relatório da equipe técnica explicita esse contexto:

“A falta de supervisão técnica sistemática e de assessoria para a construção coletiva da mudança metodológica, com fundamentação teórica e prática consistente, gerou conflitos não elaborados e transferidos para níveis pessoais e de gestão. Acirraram-se as dificuldades de relacionamentos interpessoais e de construção de equipe. (...) Não houve apropriação das mudanças relativas à Política Nacional de Assistência Social nem do Sistema Único de Assistência Social. A dificuldade de reformulação da metodologia passou por ignorar uma história de experiência e prática de uma equipe que obteve destaque por seu trabalho, em outros anos, sendo inclusive premiada e servindo de exemplo a nível nacional. As reformulações do novo programa Ação Rua, embora sem grandes divergências quanto à antiga demanda de descentralização do

atendimento, não consideraram avaliações e considerações já apontadas pela equipe de trabalho, coordenações e assessorias realizadas. Os pontos de dificuldade apontados não tiveram resposta ao não ser contemplados no planejamento das novas ações, o que criou resistência pela desconsideração” (Relatório Centro, Equipe Técnica, Agosto 2007, p. 27).

Ainda que institucionalmente a FASC tenha assumido e determinado a implantação do novo Serviço Ação Rua, aspectos de sua formalização permanecem inacabados ainda em 2011. Por exemplo, os contracheques dos trabalhadores do Núcleo Próprio registram SESRUA como local de lotação. Essa não é uma questão somente deste serviço, mas de toda a instituição. Com a implantação do SUAS mudanças foram instituídas de fato, mas não puderam ser formalizadas, dependendo de alteração através de projeto de lei junto à Câmara de Vereadores. Tais mudanças são de ordem político-administrativas, mas também de ordem técnica. Por exemplo, utiliza-se atualmente a nomenclatura “educador social”, entretanto os trabalhadores do Núcleo Próprio são formalmente “monitores”. Tais questões apresentaram repercussões muito fortes para esta equipe em particular.

Além dessas questões, conforme os relatórios, os Núcleos do Centro passaram, nos primeiros meses de atuação, por dificuldades institucionais muito específicas e relevantes, que repercutiram entre todos os Núcleos, tais como: rotatividade de equipe e quadro de educadores e técnicos incompleto na equipe governamental; falta de tempo para mapeamento da rede e adaptação ao novo modelo de trabalho devido à continuidade do trabalho de abordagem já existente; demanda de abordagem muito maior do que aquela dos demais Núcleos, por características da região e também por centralizar o telefone da abordagem; compartilhamento de carga horária de técnicos da equipe própria com outro programa temporariamente em execução (referente à exploração sexual em outra região da cidade); graves e persistentes problemas de logística e estrutura. Problemas como falta de carro, poucos computadores, espaço físico sem impressora, aparelho de fax e *internet*, falta de acesso aos sistemas informatizados, além de estrutura administrativa incompleta, prejudicaram a todos os Núcleos, devido aos plantões de final de semana serem realizados nessa sede. Os problemas de logística acirraram ainda mais as dificuldades de organização deste núcleo e as relações interpessoais.

A articulação entre os Núcleos da região Centro passou por reformulações fundamentais, implicando em avanços e dificuldades. As coordenações dos Núcleos Próprio e AICAS indicaram, em diferentes registros de reuniões e relatórios, dificuldade em garantir espaços de reflexão em grupo sobre sua prática diária. Ainda que existissem reuniões de equipe, as trocas mais efetivas acabavam acontecendo em pequenos grupos ou díades,

dificultando pensar e discutir as diferenças grupais e como trabalhá-las no cotidiano coletivo. As diferenças contratuais, uma equipe governamental e uma equipe conveniada através de parceria com ONG, eram tema sempre presente de forma indelével. Como esta equipe necessitava de modo mais intenso constituir uma unidade e metodologia do trabalho diferenciada dos demais Núcleos, há registros de diversas discussões conjuntas entre as Coordenadoras dos dois Núcleos e dessas com a Coordenação Geral do Serviço, além da realização de seminário temático das equipes do Centro. O foco foi trabalhar a questão conceitual do Ação Rua e construir uma identidade de grupo, uma vez que a questão da “separação das equipes” e divisão do território era uma das possibilidades em jogo.

As equipes do Núcleo Próprio e AICAS permaneceram atuando juntas por um ano. Como os problemas apontados continuaram em grande parte os mesmos, em 2008 a situação tornou-se insustentável, levando a AICAS a passar a atuar em sede própria. O território foi “dividido” em comum acordo entre as equipes, ficando a AICAS responsável pelas abordagens no “pequeno Centro”, espaço em que o acesso a pé ficava facilitado, e o Núcleo Próprio ficou responsável pelas abordagens no “grande Centro”, abrangendo os bairros mais distantes, pois dispunham de veículo para as abordagens. Além de dificuldades em compor o trabalho conjunto, as equipes fizeram a leitura de que a atuação conjunta “ocultava” a situação crítica de falta de pessoal e estrutura da equipe governamental, adiando as decisões políticas necessárias para saná-las. Uma dificuldade importante nessa transição foi a definição de qual seria a equipe de referência para os acompanhamentos dos casos em situação de rua moradia que, obviamente, circulavam por todo o território. Chegou-se a um consenso nesse sentido, e as equipes seguiram trabalhando em espaços físicos separados, encontrando-se para discussões de casos e nos espaços da rede existentes.

Tais situações vividas por estas duas equipes certamente tiveram repercussões nos atendimentos. Com a descentralização efetiva dos atendimentos para as regiões, resultado da implantação efetiva dos demais Núcleos, as equipes indicaram que foram criadas as condições para realizar o mapeamento em 2008 e concretizar o acompanhamento mais sistemático dos casos de crianças e adolescentes moradores da região Centro. Esta reorganização proporcionou também um melhor diálogo com os outros municípios, como Alvorada e Viamão, mantendo reuniões mensais. Ou seja, com o passar do tempo, o trabalho na região Centro qualificou-se, garantindo a atenção à região que não foi possível durante o ano de implantação.

No segundo semestre de 2009 o Serviço Ação Rua foi ampliado na cidade, sendo implantada a terceira equipe prevista no projeto técnico. Essa equipe passou a atuar na região

Humaitá/Navegantes, ampliando a cobertura do território e favorecendo a atuação das duas equipes já existentes.

A dinâmica de implantação na região Centro exemplifica, portanto, a complexa rede de relações que caracterizou o Serviço Ação Rua. Estão implicadas construções históricas anteriores e relações entre diferentes instâncias do serviço público e da sociedade civil, atuando em um mesmo território. A construção possível gerada por essas relações constitui a metodologia do Ação Rua, analisada no tópico a seguir.

2. Análise metodológica a partir dos relatórios

As equipes levantaram ao longo dos relatórios diversas problematizações metodológicas sobre suas práticas, que estão relacionadas ao modo como se operacionalizaram os processos proximais de intervenção ao longo do tempo e em diferentes contextos:

“Qual o papel do educador social? Qual o conceito de abordagem? Como construir demanda nas famílias atendidas? Quais as especificidades dos fazeres técnicos do assistente social e do psicólogo? Precisam existir? (...) Como pensar o esgotamento das intervenções no ato de abordar x tempo da criança/adolescente? (...) Há espaço para o desejo frente a tantas vulnerabilidades?” (Relatório Pequena Casa, Abril 2008, p.7-8).

Os relatórios registraram que essas e outras questões foram debatidas ao longo do tempo, através de espaços de troca instituídos entre os Núcleos e de encontros de formação continuada. Conforme os relatórios anuais, o processo de capacitação das equipes, previsto no projeto técnico (PMPA, 2006), teve como objetivos o desenvolvimento de unidade, constituição de diretrizes, *“linguagem e forma de atuação comum, acordar fluxos de trabalho, refletir sobre a prática, oportunizando espaços de construção de confiança e integração”* (Relatório Anual Ação Rua, 2009, p. 13). Foram realizados cinco encontros de capacitação específicos para o Ação Rua no ano de implantação, três em 2008 e dois em 2009. Tais encontros tiveram como temáticas: abordagem, sistema informatizado REDEPRO, fatores de risco e de proteção, vínculos, avaliação e planejamento, intervenções com crianças, adolescentes e famílias. Além disso, as equipes participaram, ao longo dos anos, das formações continuadas da GRANPAL (no ano de 2008), capacitação do SUAS e da Infância e Juventude (no ano de 2009), além de encontros temáticos realizados em conjunto com a rede de serviços, descritos em maior detalhe por Dornelles *et al.* (2009). Os principais temas abordados foram trabalho infantil, exploração sexual, abuso do uso de drogas, primeira infância, abrigos e o SUAS.

Destacam-se dois aspectos referentes à capacitação. Os relatórios descrevem que no primeiro encontro de 2007 trabalhou-se a criação de um nome fantasia a ser definido e divulgado para a comunidade quando da implantação da central telefônica, alterando o nome Ação Rua, *“tirando o peso da ‘rua’ do nome e auxiliando no debate sobre a situação de rua”* (Relatório anual Ação Rua, 2007, p. 10). Também nesse ano foi constituído o Subprojeto de Formação Continuada - Ação Rua, visando garantir o processo de capacitação, prevendo recursos materiais e financeiros. Foi realizado levantamento de necessidades com as equipes, que indicaram os seguintes temas prioritários: vulnerabilidades sociais, legislação, trabalho em equipe e trabalho com famílias. Segundo os relatórios, ambas as propostas, mudança de nome e projeto de capacitação, nunca foram colocadas integralmente em prática. As capacitações que aconteceram foram realizadas sem recursos específicos, e não foi garantida a mesma sistematicidade de encontros realizada no ano de implantação.

Mais do que buscar consensos, a emergência de problematizações metodológicas implica em reflexão permanente sobre as práticas e seu contexto. A análise temática procurou captar a concepção de trabalho das equipes a partir de seus posicionamentos metodológicos nos relatórios. Seria essa concepção convergente entre as equipes? Refletiria o projeto técnico? Como apareceriam eventuais diferenças e transformações dessas concepções ao longo do tempo? São apresentados a seguir os desafios metodológicos em realizar processos proximais com as famílias, com os adolescentes, entre as equipes e com a rede. A análise temática dos relatórios está organizada nos seguintes eixos: a) intervenção, que inclui a análise do fator tempo, das intervenções com famílias, comunidade e com adolescentes em rua-moradia; b) relação em rede, que analisa as interações estabelecidas entre as equipes e destas com a rede socioassistencial; c) considerações sobre as intervenções em termos de intersectorialidade, numa perspectiva macrocontextual.

a) Intervenção

Tempo da intervenção

A questão do tempo da intervenção é um aspecto metodológico de grande relevância. Na intervenção do Ação Rua estão entrelaçadas demandas que pressupõe diferentes temporalidades: o tempo da criança, o tempo da família, o tempo da rede, o tempo da equipe. No tempo da criança está implicado, além daquele necessário ao próprio estabelecimento do vínculo com os educadores, a disputa entre a urgência da garantia das proteções previstas no ECA (está na rua, não está na escola...) e a constituição do desejo da própria criança/adolescente em romper com práticas, vivências e relações da rua. Há o tempo, mais

lento, que os adultos da família necessitam para trabalhar suas próprias vulnerabilidades e criar as condições de reassumir ou mesmo aprender o exercício da parentalidade. Há os tempos da rede, com seus prazos para ingresso na escola, no serviço de saúde, para o surgimento da tão necessária “vaga”, para efetivamente acolher a criança com experiência de rua no espaço institucional, os tempos dos documentos que sempre faltam... E, finalmente, o próprio tempo da equipe, em encontrar seu ritmo de trabalho conjunto, em superar expectativas irreais sobre seus próprios poderes em transformar a realidade social.

Trata-se, em suma, do tempo da escuta, aspecto primordial do trabalho: “*a identificação de pontos de encontro, como elemento para transformar relação em vínculo. O trabalho envolve ações pontuais, planejadas, estruturadas e com o tempo na lógica do outro, não pautadas pelo nosso desejo*” (Relatório AMURT, Maio 2009). A questão da temporalidade das intervenções e sua relação com as necessidades psicológicas individuais permeia todo o processo de trabalho do Ação Rua.

Intervenção com famílias e comunidades

Os relatórios qualitativos demonstraram que ao longo dos três anos ocorreram ajustes metodológicos que não divergiram do projeto original, mas detalharam práticas e concepções que avançaram em direções complementares. É pressuposto no Projeto Técnico (PMPA, 2006) que a questão da criança e do adolescente em situação de rua ou em vulnerabilidade social não é um problema isolado e que fatores econômicos, sociais e culturais interferem nas relações das famílias e das comunidades. A partir disso, as opções sobre como intervir podem variar. Foram identificadas nos relatórios duas concepções complementares que se destacam da proposta padrão do Ação Rua: 1) em direção à intervenção comunitária e 2) no sentido da intervenção com o núcleo familiar em situações de crise. Ambas as concepções complementam-se, mas implicam em processos de trabalho diversos.

Quando a intervenção está centrada na *comunidade*, o contexto mais amplo é o foco da intervenção, e o trabalho cotidiano da equipe está relacionado às coletividades daquele território. Enquanto algumas equipes realizaram a entrada na região já focadas na intervenção direta com crianças adolescentes e suas famílias, outras procuraram trabalhar o olhar no sentido de identificar as possíveis causas que levam as famílias a viverem situações de extrema pobreza e degradação da vida. É representante dessa perspectiva o Núcleo Arquipélago, que tem trabalhado na perspectiva do desenvolvimento local, o qual toma a comunidade enquanto sujeito da ação e busca superar os limites do atendimento imediato às famílias:

“Partimos para uma compreensão dos processos, os quais têm seu tempo próprio (por vezes, além de nossa existência) e assumimos que trabalhamos numa perspectiva à qual vai muito além da rotatividade de C/A em espaços de proteção e compreendemos a Assistência Social como um auxílio provisório num processo onde as famílias buscam a sua autonomia e as comunidades uma qualidade de vida para todos os seus moradores” (Relatório ARA, Abril 2008, p. 24).

Quando a intervenção foca na *crise familiar*, o movimento parte das relações estabelecidas no microespaço social familiar e tem o olhar centrado nas relações vinculares e afetivas proximais. O pano de fundo é a superação de vivências de pobreza compartilhadas por outras famílias, muitas vezes geradoras da própria crise identificada naquele momento. Pauta-se no estabelecimento de vínculos com as crianças e adolescentes e com suas famílias, na perspectiva de construção de laços de confiança. É representante dessa perspectiva o Núcleo Pequena Casa, conforme o seguinte relato:

“A crise demonstra-se em um estado temporal de desordem, fragilização, mas é este contexto que proporciona a matéria prima a ser desenvolvida e trabalhada, criando espaços a partir do vínculo estabelecido com a equipe de reconstrução e ressignificação da dor, do sofrimento. Buscamos compreender através da escuta destas famílias as relações estabelecidas entre a família, o indivíduo e a sociedade, construindo em conjunto com os sujeitos envolvidos respostas e possibilidades de renovação positivas, onde os membros possam dar-se conta dos aspectos inerentes às relações estabelecidas e que compõem as situações de crise vivenciadas e, sentindo-se suficientemente apoiados e fortalecidos, estabeleçam outras possibilidades de vínculos, de vida ou de vínculos com a vida” (Relatório Pequena Casa, Agosto 2007, p. 16).

Em termos de diretriz programática, a compatibilização dessas duas concepções pode gerar dificuldades na medida em que o Serviço propõe certa unidade municipal, e as intervenções parecem diferenciar-se num espectro que vai do “mais social” ao “mais psicológico” e vice-versa. Na perspectiva da Teoria Bioecológica, pode-se compreender que a intervenção do Ação Rua direciona-se tanto aos contextos mais amplos, como meso e exossistemas, quanto aos microssistemas da criança em situação de rua. Sendo assim, é adequado que cada equipe ajuste a intervenção à realidade do público de sua região. As características das regiões tomadas como exemplo diferem no mesmo sentido de suas intervenções: na região do Arquipélago há uma grande demanda de situações de rua sobrevivência, enquanto que nas regiões do Núcleo Pequena Casa, há muitos casos de rua moradia. Cada uma dessas formas de vivência da situação de rua exige do serviço

intervenções diferenciadas. O risco é restringir-se a determinada perspectiva e deixar de reconhecer que a outra modalidade de intervenção poderia ter papel fundamental para aquele caso em particular. A convivência de experiências de trabalho diversas entre os Núcleos parece indicar a condição de coexistência de práticas diferenciadas no Serviço Ação Rua, potencializando o enfrentamento dos problemas de acordo com as características locais e tornando acessíveis novos instrumentos de trabalho.

Um problema metodológico identificado referiu-se a divergências de concepção quanto ao trabalho com famílias, eixo central do Serviço Ação Rua. Foram perceptíveis nos relatórios qualitativos visões mais acolhedoras ou mais críticas às estratégias de sobrevivência das famílias. A primeira visão é detalhada com especial clareza em relatório da equipe AMURT:

“Constatamos que com algumas famílias se produziu algo que nomeamos de carência-dependência. Esta se caracteriza pela expressão sistemática das carências familiares nos discursos e, como uma consequência, a necessidade de ser tutelada e beneficiada pelos serviços, sem que para isso a família se comprometa com as suas responsabilidades” (Relatório AMURT, Dezembro 2007, p.10).

Contraditoriamente, este mesmo aspecto aparece para outras equipes como uma visão um tanto crítica e negativista/classificatória: estas famílias são referidas como *“multiproblemáticas”* e *“demonstram dificuldade de aderir aos programas sociais e às combinações realizadas com os técnicos”*, o que é qualificado pelas equipes como *“falta de comprometimento”*. *“Possuem dificuldade de vinculação, de abstração, assim como limitações para exteriorizar/verbalizar seus sentimentos, traçar objetivos e, até mesmo, reconhecer os seus problemas e fragilidades”* (Relatório ACOMPAR, Junho 2007, p.11). Percebe-se que essas concepções divergentes sobre as famílias, trabalhadas conceitualmente por Yunes et al. (2007) e Fernandes (2008), estão presentes entre as equipes e demandam espaço para debate, além de processo de capacitação, que explicita tais contradições.

Intervenção com adolescentes em rua moradia

Permaneceu como aspecto metodológico a avançar a necessidade de intervenções diferenciadas com os casos de rua moradia. Para esses casos é necessário acompanhamento intensivo e sistemático, presença constante no espaço da rua, pois essas situações mais agravadas exigem ainda mais esforços para a construção de vínculos. Sustentar a saída da rua envolve superar dificuldades enraizadas nas relações familiares, comunitárias e com a rede de serviços. Isso demanda um investimento de intervenções técnicas constantes, e a recolocação

das prioridades, pautando-se no tempo da necessidade da criança. Esse investimento é necessário para superar as próprias desistências da rede:

“As situações crônicas e reincidentes são em grande número. Muitos dos casos são considerados sem perspectiva de atendimento até mesmo pelas instâncias dos operadores de direitos como Conselho Tutelar, Ministério Público ou Juizado da Infância e Juventude, bem como os serviços, inclusive os especializados” (Relatório Centro – Núcleos Próprio e AICAS, Agosto 2007, p. 26).

De todas as críticas metodológicas às intervenções com crianças em situação de rua em Porto Alegre, talvez a mais antiga e persistente refira-se ao formato da atuação da rede de serviços que atende os casos de rua moradia no Centro (também discutido por Santana et al., 2004). Trata-se do circuito albergue (SAN), escola aberta (EPA) e atividades socioeducativas (LDB). Os três serviços localizam-se no Centro, e os deslocamentos entre um e outro são realizados pelos próprios adolescentes, que costumam “perder-se” no trajeto. Há um lapso de tempo entre a abertura e fechamento dos serviços, levando os meninos a aguardarem na rua. Além disso, não há serviço durante o dia em sábados, domingos e feriados, quando somente o SAN atende. Esta não é uma crítica específica ao Ação Rua, mas questiona justamente como o Serviço foi implantado sem que fosse alterado um problema diagnosticado há muito tempo, e sem que o Ação Rua viesse a colocar-se como parte mais direta nessas intervenções. O relato que segue é esclarecedor, e representa uma avaliação do conjunto dos Núcleos:

“O formato atual do Inter-Rua: Acolhimento Noturno, Lar Dom Bosco e Escola Aberta – EPA é avaliado unanimemente como ineficaz. As duas horas descobertas (17h às 19h) entre o atendimento do Lar Dom Bosco e o Acolhimento Noturno, onde inclusive os meninos podem entrar até às 22h, é identificado como uma das piores lacunas, sendo que diminuir o limite de horário de entrada apenas resultaria em mais crianças e adolescentes dormindo nas ruas. Este é o horário (de pique no trânsito) onde mais faturam seus recursos financeiros advindos especialmente da mendicância, alguns malabares em sinaleiras e esporádicos serviços de guarda de carros. Há consenso de que, por suas características, estas crianças e adolescentes precisariam acompanhamento constante de educadores para estes deslocamentos de escola, SASE e abrigo” (Relatório Centro – Núcleos Próprio e AICAS, Agosto 2007, p. 24).

A solução definitiva dessa situação ainda não foi devidamente enfrentada pelo gestor da política: a necessidade de cobertura integral do tempo e de acompanhamento intensivo e sistemático para os casos de rua moradia centro. Além de eliminar os intervalos entre o fim de um atendimento e início de outro, cabe integrar ainda mais o atendimento oferecido, tornando-o eficaz.

b) Relação em rede

Relação entre as equipes

Entre os aspectos metodológicos problematizados nos relatórios qualitativos, constata-se que foi ampliado ao longo dos três anos em avaliação o espaço dado à atuação integrada/conjunta entre os Núcleos. Uma vez que a circulação entre territórios é intrínseca à situação de rua, e considerando que as intervenções encontram-se territorializadas, definir quem faz o que, como e quando, é elemento chave para o processo de desenvolvimento do trabalho. Os relatórios indicam que houve avanços na forma de atuar com a criança e com a família. Nesses casos, a intervenção com a criança ocorreu no território em que esta se encontra em situação de rua, em muitos casos no centro ou em áreas comerciais, já a intervenção com a família ocorreu no território de moradia. Foram construídos protocolos para a passagem de caso entre as equipes e estabelecidos fluxos de reuniões entre as regiões. Essa formalização de espaços para que possam se dar processos proximais entre as equipes, com trocas presenciais e sistemáticas relacionadas ao atendimento de casos em comum pode ser avaliada como fundamental, garantindo atendimento continuado e articulado, mesmo que uma equipe atenda a mãe e outra o filho que está na rua, intervindo de modo sinérgico.

Relação com a rede socioassistencial

A avaliação geral das equipes registrada nos relatórios qualitativos foi bastante positiva no que diz respeito à relação estabelecida com a rede socioassistencial. Será utilizada a expressão rede de proteção, ou simplesmente *rede*, para designar o conjunto de serviços locais voltados ao atendimento de crianças, adolescentes e suas famílias. Compõe a rede o Conselho Tutelar, as escolas, os serviços de saúde, os programas de atendimento a famílias vigentes no período (NASF e PETI), os serviços socioeducativos e outros serviços locais.

Os relatórios do período de implantação (2007) registraram relação positiva com a rede de proteção das regiões. Os Núcleos Ação Rua e as demandas por eles trazidas foram acolhidas nas instituições, foram realizados em conjunto estudos de caso, planos de intervenção, abordagens, visitas domiciliares e internações em espaços de tratamento para dependência química, entre outras intervenções. Conforme os relatórios, foram estabelecidas parcerias que potencializaram as ações de acompanhamento. Os encaminhamentos foram sempre precedidos por discussão do caso com os serviços de destino.

Em algumas regiões constatou-se que a demanda não era por abordagem, mas por acompanhamento de casos já identificados e atendidos na rede. Se por um lado isso revela um potencial de abertura da rede para trabalho conjunto voltado à superação das vulnerabilidades,

por outro lado indica que o Ação Rua foi convocado a suprir uma lacuna, ou cumprir uma parte relevante de trabalho que não era executada. O Ação Rua acabou por atuar como um interlocutor/intermediário entre os serviços, *“muitas vezes construindo fluxos que não existiam ou estavam desarticulados, dentro e entre as Instituições”* (Relatório Pequena Casa, Março 2008, p. 4). Esse desacomodar de fluxos levou a uma revisão dos fazeres de cada serviço, e gerou resistências. *“Estabelecer parcerias implica em revisar os próprios métodos e estratégias de atuação, assim, por vezes, somos tomados como ameaçadores e desestabilizantes”* (Relatório Pequena Casa, Março 2008, p. 4). A chegada das equipes na rede parece ter levantado também grandes expectativas, não necessariamente possíveis de ser atendidas. Conforme relato de uma equipe *“escuta-se a ansiedade (das escolas e serviços) e frustra-se de maneira educada, pois o psicólogo do Ação Rua não faz atendimento aos alunos e os educadores sociais não impedem as travessuras dos adolescentes”* (Relatório AMURT, Maio 2007, p. 2).

A implantação do Ação Rua gerou o temor de que seria produzida uma demanda muito grande, especialmente para o Conselho Tutelar e para os serviços socioeducativos das regiões. Os relatórios indicam que essa hipótese não se confirmou, uma vez que grande parte das crianças e adolescentes abordados, bem como suas famílias, já estava inserida na rede de atendimento (escola, SASE, TE, programas de família). O que faz com que mesmo inseridos em espaços de proteção e em acompanhamento estas crianças, adolescentes e suas famílias continuem em situação de rua? As próprias equipes levantam hipóteses, indicando problemas no planejamento e acompanhamento efetivo desses programas, como pode ser constatado através do registro de uma equipe:

“Em algumas situações, consideramos que o acolhimento, a prática, o manejo das ações nos espaços de proteção fazem com que crianças, adolescentes e famílias não considerem o espaço como promotor de cidadania e superação de vulnerabilidade dificultando o desenvolvimento integral das famílias. A proposta político-pedagógica, nestes casos, não agrega as demandas da comunidade, fato que condiciona a desvalorização do espaço e desmotivação na participação da vida institucional” (Leste - Núcleos CPCA Cabana da Paz e CEAS, Dezembro 2007, p. 2).

Nesses casos, o papel da equipe seria intermediar o retorno da criança para vincular-se ao espaço da rede em que já dispõe de vaga, mas que não acessa com frequência. Tal intermediação pode acontecer junto à família ou junto ao próprio serviço ou escola.

Ainda que o Ação Rua não tenha gerado grande aumento da demanda, as impressões iniciais sobre número suficiente de vagas presentes nos relatórios de 2007 ganharam outro corpo a partir de 2008. Muitas equipes, ao aprofundar sua inserção nas regiões, constataram

reduzido número de vagas disponíveis em atividades para todos os grupos etários (0-6 anos, 7-14 anos, 15-18 anos). Especialmente, constatou-se falta de opções para adolescentes, seja em atividades socioeducativas adequadas para a idade, seja em escola de nível médio. Para os adolescentes da Restinga, por exemplo, a opção é estudar no Colégio Julio de Castilhos (Bairro Azenha), com deslocamento de 2h. Problema semelhante repete-se na região da Lomba do Pinheiro e outras.

Em termos das principais carências ou vazios de atendimento da rede, os relatórios dos três anos apontaram limitada oferta de berçários e educação infantil, vagas em atividades socioeducativas em algumas regiões, atividades para adolescentes, educação de jovens e adultos, cursos profissionalizantes que possibilitem a geração de renda tanto para os adolescentes quanto para os responsáveis pelas famílias. Além da criação de vagas, as equipes destacaram a urgência da qualificação dos serviços socioeducativos e espaços escolares, de recreação e lazer, de modo que sejam mais bem aproveitados e mais atrativos.

Muitas famílias apresentaram dificuldades em acessar os serviços da rede, seja pela distância, seja por desconhecimento de seus direitos, por falta de autonomia ou por negligência. Isso reflete a permanência de uma cultura assistencialista, que permeia a relação com os serviços da rede e com a comunidade local, já constatada pela própria Política Nacional de Assistência Social (MDS, 2004). Entre os fatores que dificultaram o acesso ou permanência nos serviços estão também os conflitos entre traficantes, em que as crianças ficam impedidas de acessar locais dentro da própria comunidade, conseqüentemente, sem espaço de proteção. Outra questão problemática é o horário reduzido dos espaços de proteção no período das férias escolares. Justamente quando deveria ser intensificada a atividade, de modo a suprir a lacuna deixada pelas escolas, ocorre o contrário, gerando um grande aumento da circulação de crianças nas ruas.

Após o período de implantação, os relatórios dos anos seguintes (2008 e 2009) passaram a expor e aprofundar problemas na articulação com a rede. A fragmentação da rede socioassistencial não é fato novo, mas gera graves conseqüências para as situações de rua. Conforme os relatórios, diversos serviços demonstraram dificuldade em apropriar-se efetivamente dos casos, esperando que o Ação Rua acompanhasse indefinidamente as crianças e adolescentes. Tais entraves geraram crescentes sentimentos de frustração e impotência. O relato de uma equipe exemplifica essa conjuntura:

“Várias intercorrências no caminho das intervenções propostas – intercorrências essas de ordem institucional, normativa, da dinâmica de funcionamento dos serviços da rede e de ordem política – nos fazem repensar os limites, possibilidades e os

planejamentos de intervenções inicialmente traçadas (Relatório ACOMPAN, Julho 2008, p. 22).

A seguir são destacadas as dificuldades mais frequentes nos processos proximais com a rede que foram identificadas nos relatórios qualitativos. Elas referem-se à articulação com o CT, escolas, acolhimento institucional, geração de renda e reflexões sobre os plantões.

Conselho Tutelar

Uma das dificuldades nos processos proximais com a rede que merece destaque está relacionada à atuação do Conselho Tutelar. Os relatos evidenciaram a fragilidade das intervenções do CT, que foi citado como instância pouco colaborativa e muito mais demandante do que pareceira. Isso gera frustração nas equipes, que em diversos relatórios mencionaram a necessidade de ações por parte do CT que fogem à competência do Serviço Ação Rua:

“Se a metodologia do Ação Rua prevê conversas, convencimento através da criação do vínculo, apontamento das potencialidades dos indivíduos, o trabalho do CT prevê aplicação de medidas e ações mais incisivas em relação à garantia dos direitos das crianças e adolescentes” (Relatório Núcleo CPCA Partenon e Lomba do Pinheiro, Dezembro 2007, p. 1).

O CT por vezes atuou de forma paralela ao trabalho da rede, apesar das tentativas de construção conjunta. Justamente por valorizar e reconhecer a relevância da intervenção do CT, as equipes assinalaram os reflexos limitadores ao trabalho de toda a rede, como pode ser percebido no registro das equipes:

“Pensamos que o CT é o cerne de toda a composição da rede e que, se ele não executar as medidas de proteção para as crianças e adolescentes e não responsabilizar mais os pais e responsáveis, a rede se fragmenta, pois não temos o mesmo poder. A própria demora do CT na resolução dos casos faz com que a rede se disperse, não dando mais a atenção devida às situações encaminhadas” (Relatório Leste - Núcleos CPCA Cabana da Paz e CEAS, Dezembro 2007, p. 3).

Também nas intervenções diretas com crianças e adolescentes em situação de rua moradia percebeu-se uma compreensão dissonante relacionada às atribuições e alcance da atuação do CT:

“Há falta de um melhor entendimento dos Conselhos Tutelares, que entendem que se a C/A está sob uso de Substâncias Psicoativas, toda suja, e não aceita as nossas propostas de encaminhamento eles não podem conduzi-los compulsoriamente ao atendimento de saúde, sendo assim, acabam se negando a aplicação de medida

baseada nos artigos 16 e 136 do ECA” (Relatório Centro – Núcleos Próprio e AICAS, Agosto 2007, p. 30).

Tais críticas à atuação e integração do CT à rede trazem à tona diversos pontos nodais das intervenções: o papel do CT, a responsabilização dos pais, a compulsoriedade da intervenção. Algumas dessas questões são tratadas por Maser e Moraes (2006), que refletem sobre impasses e desafios da experiência dos conselhos tutelares em Porto Alegre. Ao apresentar resultados de um ciclo de debates sobre a atuação do CT, os autores destacaram entre outras questões: o distanciamento dos conselheiros das populações que representam, a dificuldade do trabalho em rede com os serviços e programas de atendimento, a carência de espaços de formação sistemática para os conselheiros, assim como de cuidados de saúde de profissionais que são eleitos para lidar com situações tão graves.

Escolas

Para permanecer na escola, as crianças em vulnerabilidade social precisam superar diversos desafios: falta de documentação necessária para viabilizar a matrícula, falta de apoio e incentivo da família aos estudos, discrepância entre a idade e a série (que leva escolas a restringir o acesso de crianças mais velhas em séries iniciais), currículo distante de sua realidade de vida, entre outros. Baixa frequência, constantes abandonos, relação inconstante com a escola, distorção série/idade, são algumas das características observadas em adolescentes que vivem em situação de rua (Neiva-Silva, 2003). Entre os motivos que levam ao afastamento da escola se destaca a falta de motivação, a autopercepção de falta de capacidade de aprender e introjeção de fracasso nessa relação (Koller, 2001). A função potencial da escola para as crianças com experiência de rua é destacada pelas equipes:

“Considerando que a escola tem um papel fundamental no processo de socialização do indivíduo, entendemos que garantir uma vaga torna-se insuficiente diante da grande demanda que as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social exigem. É necessário que este espaço tenha condições de incluir o aluno, entendendo sua realidade” (Relatório AMURT, Agosto 2008, p. 5).

Nos relatórios, a relação com as escolas foi apontada como positiva, no sentido da abertura do espaço escolar para as informações necessárias às equipes, mas negativa no sentido de repassar demandas sem comprometer-se com a rede, como pode ser percebido pelo relato:

“As escolas festejam a existência do Ação Rua, solicitam muito nossas ações, tem muitas demandas e queixas, no entanto, não participam das reuniões de rede e de microrrede, ou seja não saem do espaço escolar para articular-se com outros

profissionais da rede de atendimento” (Relatório Leste - Núcleo CPCA Cabana da Paz e CEAS, Dezembro 2007, p. 3).

O rompimento do vínculo escolar é um processo gradativo, e estudos indicam duas esferas de explicações para o afastamento escolar: acontecimentos externos (em geral ligados à dinâmica familiar) e dinâmica da própria escola (Cerqueira-Santos, 2010). Para conhecer e aprender a lidar com essa dinâmica escolar, foram estabelecidos fluxos próximos e sistemáticos entre os Núcleos e a maior parte das escolas, resultado da experiência do SASE-Travessia em anos anteriores. A cada início de ano letivo os Núcleos acompanham e estimulam junto às famílias a matrícula e inserção e monitoram junto às escolas a vinculação das crianças sob seu acompanhamento. Entretanto, o movimento prioritário é do Ação Rua em direção à escola, e com menor frequência o contrário. Da mesma forma, há pouca integração entre o trabalho desenvolvido pelas escolas e os serviços socioeducativos e poucos espaços de comunicação entre eles. Os relatórios registram ser necessário maior comprometimento por parte de algumas escolas, e exemplificam: *“atendemos a uma solicitação em que a criança encontrava-se na rua em razão da escola não acolher a mesma num passeio em razão de ter perdido o bilhete de autorização dos pais”* (Relatório Tia Gessi, Setembro 2007, p. 3). Uma intercorrência mal gerenciada na escola acabou gerando exposição da criança aos riscos da rua.

A escola é parte fundamental dos sistemas ecológicos da criança em situação de rua. (Cerqueira-Santos, 2010). As tentativas de vinculação à instituição escolar funcionam como um elo de manutenção com o desenvolvimento típico da infância. Cabe destacar o papel ocupado pela Escola Porto Alegre – EPA no contexto da situação de rua em Porto Alegre (Lemos, 2005; PAICA-Rua, 2002; Souza et al., 2010). Trata-se de uma escola que, por atuar num modelo de escola aberta, priorizou a construção de propostas pedagógicas adaptadas a esse público.

Acolhimento Institucional

O acolhimento institucional foi uma das retaguardas da rede que apresentou dificuldades de estruturação de fluxos com o serviço de abordagem social no período analisado. Trata-se de uma política gerenciada também dentro da Assistência Social, demonstrando que articular ações não é apenas um desafio entre diferentes secretarias municipais. Em 2007 houve o reordenamento parcial da rede de acolhimento institucional em Porto Alegre, de modo a atender o previsto no ECA, em modelos de pequenas unidades. Conforme o Projeto Figueira (PMPA, 2007) foram constituídos seis abrigos residenciais (modelo com equipe de educadores sociais em regime de plantão, estabelecendo rotinas as

mais próximas possíveis do funcionamento de um lar, para atendimento de 12 crianças/adolescentes) e duas casas especiais (cada uma com 10 vagas, voltadas para adolescentes com transtornos de conduta graves, casas estas que atuariam de forma interligada com a Secretaria de Saúde, o que não ocorreu). Além disso, foi ampliado para 18 o número de casas-lares (modelo com cuidadora residente, ainda chamada de mãe social, para atendimento de oito crianças/adolescentes). O reordenamento previsto do Serviço de Acolhimento Noturno para adolescentes em situação de rua não ocorreu, mantendo-se no mesmo modelo de funcionamento desde 2001 (estudo sobre esse serviço foi realizado por Santana, 2003; Santana et al., 2004, 2005a, 2005b).

As equipes que atendem maior número de casos de rua moradia ressentiram-se de que o reordenamento dos abrigos não atendeu na totalidade as particularidades de adolescentes com experiência de vida na rua e uso intensivo de drogas, cuja adaptação na maior parte dos abrigos é muito difícil, o que foi bem trabalhado por Ribeiro e Ciampone (2002), que analisaram experiências de acolhimento desse público. A ideia de um abrigo específico para situação de rua, como a Casa de Acolhimento, implantada em 2001 em Porto Alegre, foi superada: atualmente, as equipes entendem que não deve ser agrupado num mesmo local de acolhimento público com perfil tão complexo. Os Núcleos assinalam a necessidade de equipe de suporte nos abrigos, como educadores sociais ou acompanhantes terapêuticos para sustentação de atendimentos especializados, notadamente em saúde mental. Em especial, há necessidade de alguma modalidade mais integrativa de suporte de abrigo, família substituta ou similar no período pós-desintoxicação. Nestes casos, a alternativa do acolhimento institucional precisa ser construída com a criança/adolescente e rede durante o período de internação, com perspectiva de permanência prolongada no espaço de acolhimento, o que ainda não é viabilizado.

Os fluxos de comunicação e discussão de caso entre Núcleos e instituições de acolhimento passaram por altos e baixos ao longo dos três anos. Dificuldades em comunicar diretamente aos Núcleos e trabalhar conjuntamente as evasões, assim como divergências no formato da intervenção com o público alvo e suas famílias foram os principais problemas identificados nos relatórios. Deve-se registrar que a existência de duas redes de acolhimento institucional, uma com gerenciamento municipal e outra estadual, que não atuam de forma integrada, somente complexifica ainda mais o processo.

Geração de renda

A questão de geração de renda é central para restabelecer às famílias condição financeira de cuidado com os filhos e para o enfrentamento do trabalho infantil. É um aspecto

levantado nos relatórios, mas com poucos serviços e locais estabelecidos na rede voltados para essa tarefa. Os programas de atendimento a famílias vigentes de 2007 a 2009 (NASF e PETI) implicavam, assim como o Bolsa Família, repasse de recursos financeiros, e acompanhamento. O Ação Rua veio a ocupar um espaço de ligação importante entre as famílias e os programas. Maior integração foi sugerida nos relatórios, assim como programas de geração de trabalho e renda com acompanhamento e incubação para as famílias.

Especialmente as equipes do Centro, que trabalham mais intensamente com jovens em situação de rua moradia, são veementes em assinalar a urgência da constituição de programas de geração de renda para adolescentes mais velhos e de maneira especial para os casos de rua moradia. As alternativas típicas no campo de oportunidades desses jovens são “puxar carrinho” (coleta de material reciclável) e o tráfico. Uma sugestão levantada é um modelo de Jovem Aprendiz, mas com acompanhamento mais intensivo, de modo a trabalhar as dificuldades de adaptação às regras do mundo educacional formal e do mundo do trabalho contemporâneos. Fundamental é que tal proposta trabalhe com uma perspectiva mais concreta de projeto de vida independente para esses adolescentes e também para jovens adultos com vida na rua, com possibilidade de colaboração familiar na vida adulta. Ainda, as equipes do Centro sugerem *“abrigagem que inclua escolarização intensiva e trabalho protegido com geração de renda e qualificação profissional em incubadora”* (Relatório Centro – Núcleos Próprio e AICAS, Agosto 2007, p. 25). A questão da escolarização é fundamental para quaisquer alternativas de inserção no mercado de trabalho. O modelo de atendimento existente em Bogotá, Colômbia, descrito por Nicolás, Ardila, Castrellón e Mariño (2009), possui características semelhantes às propostas descritas nos relatórios, e poderia subsidiar novos projetos.

Ainda que o eixo geração de renda seja referido com frequência nos relatórios como efetivo fator de alteração da estrutura geradora da situação de rua, não foi um eixo diretamente trabalhado pelo Ação Rua. Também não foram construídos no município projetos que atendessem especificamente essa parcela da população.

Plantões

Quando da implantação do Ação Rua foram mantidos os horários noturnos e de plantões em finais de semana já executados desde 2001 em Porto Alegre: plantões de segunda a sexta-feira das 18h às 24h, executados somente pelas equipes do Centro, e plantões em sábados, domingos e feriados das 9h às 19h, executados por revezamento entre todas as equipes, sempre abrangendo solicitações de abordagem de toda a cidade. As equipes apontam nos relatórios a necessidade de reavaliar tais horários. Questionam a efetividade da atuação

em regime de plantão, quando não há alternativas de intervenção para além de levar a criança para casa de algum familiar ou para o Conselho Tutelar, uma vez que a rede de atendimento não está atuando. Destacam, também, a improdutividade do trabalho em determinados horários, como no domingo de manhã, e sua relevância em outros horários, como em parques no final de tarde. Já pelo viés da gestão municipal, não parece haver intenção de reduzir um horário de atendimento em funcionamento desde 2001. A problematização do formato de atuação nos plantões levou à proposição de que as equipes utilizassem essas ocasiões para realizar atividades nas suas regiões de abrangência, por exemplo, abordagens nas feiras que só acontecem aos finais de semana.

Para finalizar esta etapa de análise temática da relação com a rede socioassistencial, deve ser destacada a profunda implicação do Serviço Ação Rua na vida democrática da cidade. Conforme os relatórios, as equipes estabeleceram participação permanente e integrada nos ciclos de atividades da cidade, que vão desde as reuniões de rede e microrrede, passando pelas reuniões locais e municipais dos Conselhos Regionais de Assistência Social – CORAS; Conferências da Criança e Adolescentes, Assistência Social, Saúde; etapas do Orçamento Participativo; Fóruns Regionais de Segurança Urbana, entre outros. Tais participações, ao mesmo tempo em que deram maior visibilidade para a situação de rua na Cidade, tornaram o Serviço conhecido junto à rede, não apenas em uma posição de intervenção técnica junto às crianças e famílias, mas em uma intervenção política em esferas de maior alcance.

c) Intersetorialidade

“Identificamos dificuldades na rede/retaguarda de atendimento, com a ausência de outras esferas de governo, divergências conceituais e de concepção, bem como de atuação e responsabilidade em relação à política de atendimento à situação de rua. (...) A atividade é acompanhada pelo sentimento de frustração e de ineficácia pela repetição dos casos e desarticulação da rede de serviços” (Centro – Núcleos Próprio e AICAS, Agosto 2007, p. 26).

O relato da equipe reproduz problematização permanentemente levantada nos relatórios: a necessidade de políticas intersetoriais para o enfrentamento da situação de rua. Refere-se às instâncias já referidas, como rede escolar, acolhimento institucional, geração de renda, mas atinge seu ápice quando alude a política de saúde, especialmente de saúde mental. Neste ponto está em questão o problema do contexto amplo da organização entre as políticas públicas.

Todas as equipes apontaram como um grave empecilho para a efetividade do enfrentamento à situação de rua a carência de serviços em saúde mental, especialmente

voltadas para o uso de substâncias psicoativas. Há necessidade de vagas de atendimento em atenção psicossocial em regime ambulatorial, diurno e de internação em crise (CAPS-II e CAPS-III) especializados para crianças e adolescentes (CAPS-i) e para álcool e drogas (CAPS-AD), atendimento efetivo na atenção básica, além das especialidades, destacando-se avaliação neurológica e psiquiátrica. As diferentes etapas do tratamento ao uso de substâncias psicoativas precisam ser articuladas e funcionar sem interrupções. Estas etapas envolvem construção de motivação para tratamento, vinculação à unidade de saúde de referência, eventual internação para desintoxicação, pós-internação, tratamento ambulatorial para dependência química, acompanhamento individual e familiar em saúde mental, eventualmente comunidade terapêutica. As equipes são unânimes em afirmar que a modalidade terapia familiar viria compor de forma muito positiva com o trabalho realizado.

Ao longo dos três anos desta avaliação, as fragilidades da política de saúde mental no município, com implantação parcial da Política Nacional de Saúde prevista no SUS foram um dos principais desafios, motivo de fortes debates e muita frustração. Cada novo espaço articulado era comemorado, como pode ser observado no relato da equipe:

“Em relação à política de saúde, alcançamos uma importante meta nos meses de novembro e dezembro: conseguimos “sintonizar ações” com a equipe do CIAPS Hospital Psiquiátrico São Pedro, o que representa uma parceria significativa no que diz respeito ao atendimento ambulatorial para adolescentes com dependência química que têm resistência em aderir às internações em clínicas para desintoxicação” (Relatório CPCA Partenon e Lomba do Pinheiro, Dezembro 2007, p. 2).

A relação com os serviços de Saúde avançou de forma diferenciada entre as regiões. Em algumas, as equipes de saúde conheceram e articularam-se com o trabalho do Ação Rua, o que facilitou o acesso dos usuários. Ainda assim, foi necessário lidar com as características dos serviços de saúde, a demora nas consultas e exames, as remarcações de consultas e a defasagem no atendimento de saúde mental, somados à dificuldade de locomoção das famílias e resistências ao tratamento. Em resumo, os relatórios assinalaram o descumprimento das legislações e políticas de saúde.

Ainda no sentido das relações intersetoriais, um aspecto muito relevante que surgiu nos relatórios referiu-se a um caráter de mascaramento da realidade social produzido pelo trabalho. Os registros de duas equipes trazem à tona essa problemática: *“sobre o papel do Ação Rua, palavras chave que surgem: paliativa, sistemática, preventiva”* (Relatório AMURT, Maio 2007, p. 02). *“É preciso investir de forma intensa em ações mais efetivas ou apenas estaremos gastando recurso público em ações paliativas quando não sejam contraproducentes, mais agravando a problemática no seu mascaramento que promovendo*

mudanças significativas” (Relatório Centro – Núcleos Próprio e AICAS, Agosto 2007, p. 25). Trata-se de uma crítica aos efeitos iatrogênicos produzidos pelo Serviço, que demonstra a contradição entre viabilizar um serviço que, ao minimizar os danos provocados pela estrutura socioeconômica, corre o risco de despriorizar as ações políticas necessárias para uma mudança mais efetiva na sociedade. Tirar a situação de rua da sua incômoda visibilidade poderia repercutir na perda de prioridade para o governo e para a sociedade em geral. Como também aponta Macerata (2010), com o objetivo de cuidado e proteção, podem se produzir tanto ações que potencializam a vida quanto ações com efeitos de reprodução da segregação e controle sob pessoas que se encontram à margem na dinâmica da sociedade capitalista contemporânea. Pergunta o autor “como cuidar e não controlar? Como diferenciar essas ações?” (p. 15). O contraponto disso é o caráter de problematização e permanente tensionamento possível de ser provocado pelos resultados do Serviço junto ao governo municipal, demandando investimentos e priorização, como preconiza o ECA.

Considerações finais

Os dois grupos temáticos apresentados na análise documental temática descreveram a dinâmica da implantação e analisaram a metodologia em termos da intervenção com os usuários, relação entre as equipes e com a rede socioassistencial e problematizaram a necessidade de intersetorialidade. A análise temática permitiu detalhar diferentes aspectos do processo de implantação e operacionalização do trabalho. Dessa forma, integrando os resultados discutidos na análise dos instrumentos e análise documental quantitativa, compondo um mosaico de informações, constrói-se maior aproximação ao fenômeno situação de rua neste município e modo de atuação do Serviço Ação Rua.

6.2 A percepção de adolescentes sobre intervenções voltadas à situação de rua

Este estudo avaliou a percepção de adolescentes, em situação de moradia nas ruas e que frequentavam os serviços da rede, quanto à intervenção do Serviço Ação Rua. Buscou-se identificar como os elementos da intervenção são percebidos e sua relevância na alteração da situação de rua vivida.

Método

Participantes

Participaram do grupo sete adolescentes com idades entre 13 e 18 anos, que estavam acessando o Serviço de Acolhimento Noturno. Foram incluídos todos os adolescentes que manifestaram interesse em participar da atividade proposta. Os motivos descritos por eles para a ida para a rua foram conflitos familiares, uso de drogas, uso de drogas pelos pais e “*gosto pela rua*”. A Tabela 9 apresenta os dados sociodemográficos dos adolescentes, incluindo a idade, informação sobre data do primeiro ingresso na rede de atendimento para rua moradia, e serviços que estava frequentando no período da coleta de dados. O período de tempo que os participantes estavam frequentando os serviços da rede centro variou de 4 meses a 5 anos. Possuíam muitos anos de experiência de rua, entre idas e vindas da casa de familiares, eventuais acolhimentos em instituições e internações para desintoxicação. Apenas um deles nunca havia feito uso de drogas. Todos apresentavam baixa escolaridade, com ensino fundamental incompleto.

Tabela 9. *Dados Sociodemográficos dos Adolescentes Participantes*

Participante	Idade	Ingresso na rede	Serviços frequentados
1	18	2004	SAN, EPA, rede da região
2	15	07/2004	SAN, EPA, LDB
3	16	01/2009	SAN, LDB
4	17	08/2008	SAN
5	13	2007	SAN, LDB, EPA
6	17	07/2005	SAN, EPA
7	18	10/2005	SAN, LDB

Contextualização, instrumentos e procedimentos

O estudo foi desenvolvido no Serviço de Acolhimento Noturno - SAN, localizado na região central de Porto Alegre. O Serviço de Acolhimento Noturno iniciou suas atividades em 2001, com meta de atendimento para 100 pernoites, e funciona ininterruptamente desde então. Conforme relatórios do SAN, durante seus primeiros anos atendeu cerca de 60 adolescentes por noite. De 2006 em diante registrou-se um decréscimo significativo no número de acolhimentos, tendo atendido em 2010 a média de 10 adolescentes por noite, num total de 185 diferentes crianças e adolescentes ao longo do ano. Deve-se registrar que somente 70 desses 185 jovens atendidos encontravam-se em situação de rua moradia, os demais 115 atendimentos foram gerados por outras demandas vindas do Conselho Tutelar para pernoite. O SAN é frequentado por adolescentes de ambos os sexos, sendo que 90% são do sexo masculino.

A escolha deste local para realização do grupo focal foi determinada pela frequência de adolescentes nas situações de rua moradia. Estes são acolhidos no turno da noite, e lhes é oferecido banho, alimentação, um espaço para realizar atividades e pernoite. Muitos desses jovens acessam o SAN sistematicamente, sendo visto por eles como um abrigo alternativo. Durante o período do dia os adolescentes não podem permanecer nesse espaço, mas estão articuladas atividades em outros serviços da rede Inter-Rua. Estes permanecem abertos para recebê-los durante o período da manhã e tarde (com exceção de finais de semana e feriados), com uma escola aberta (EPA) e um serviço socioeducativo voltado para este público (LDB), nos quais também é oferecida alimentação. O SAN serve como dispositivo da rede para acolhimento imediato, e mantém articulação com os Núcleos do Ação Rua, especialmente aqueles localizados na região central da cidade.

Foi realizado um Grupo Focal, utilizando-se como orientador o Roteiro de Planejamento dos Grupos Focais – Adolescentes (Anexo B) (Carey, 1994; De Antoni et al., 2001, Neto et al., 2002; Tanaka & Melo, 2001). A ficha de dados sociodemográficos foi preenchida pelas pesquisadoras, a partir dos dados consultados nos prontuários do SAN e lista de monitoramento dos casos de rua moradia. O grupo foi conduzido por duas pesquisadoras, uma exercendo a função de mediadora e outra de relatora-observadora. A duração do grupo foi de uma hora. A coleta de dados deste estudo foi realizada no primeiro semestre de 2009.

Foram convidados a participar todos os adolescentes que acessavam o SAN na data agendada para o grupo focal. Os jovens foram informados sobre o objetivo do grupo, o horário que ele iria acontecer (após a janta) e que a participação seria voluntária. Previamente a pesquisadora realizou visitas ao SAN, conversando com os adolescentes presentes e convidando-os para a realização do grupo focal, que aconteceria em data determinada na

mesma semana. O grupo focal com os adolescentes exigiu a adaptação da linguagem de modo a facilitar a compreensão do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo G) e questões de pesquisa. O termo foi lido em voz alta por um participante no início do encontro, e explicado ponto a ponto pela pesquisadora. Isso foi importante para garantir a compreensão do conteúdo e para favorecer uma participação protagonista, em que o processo da pesquisa pudesse ampliar a forma do adolescente ver sua relação com os serviços que o atendem.

Análise dos dados

A análise dos dados buscou explicitar a percepção dos adolescentes quanto à intervenção do Ação Rua em suas vivências cotidianas. A discussão do grupo foi transcrita e analisada através de etapas sistemáticas de descrição e análise do conteúdo dos debates. Os eixos de análise que emergiram dos dados são exemplificados com trechos da discussão realizada pelos participantes, nem sempre sendo possível isolar suas falas, uma vez que complementavam o discurso uns dos outros, durante as discussões do grupo focal. Os resultados e discussão serão apresentados conjuntamente.

Resultados e discussão

Os adolescentes se posicionaram em círculo em uma sala do Acolhimento Noturno, com cadeiras e beliches, alguns se jogaram pelas camas. Foi solicitado que se colocassem em uma posição em que a câmera captasse a todos. Alguns se mostraram mais inibidos diante da câmera, outros sorriam para a lente dizendo: “*Filma eu! Filma eu!*”. Foram muito participativos, um estimulando o outro a falar, voltando ao que entendiam ser o foco, ainda que se cutucassem e provocassem risos uns nos outros. Um dos rapazes optou por sair do grupo no meio da atividade, dizendo que retornaria, o que não ocorreu.

Os conteúdos debatidos durante o grupo focal foram sistematizados em três eixos de análise que organizam as percepções dos adolescentes sobre: 1) intervenções com foco nos adolescentes; 2) intervenções com foco na família; 3) o Ação Rua enquanto parte de um sistema.

1) Intervenções do Ação Rua com foco nos Adolescentes

Ao descrever seus primeiros contatos com o Ação Rua, os participantes apontaram o caráter de vinculação que caracteriza o trabalho dos educadores. Destacaram o fato de conversar sobre as situações de vida do adolescente e a liberdade de decisão do adolescente quanto aos encaminhamentos, como nos exemplos a seguir:

“Conheço quase todo o Ação Rua, agora entro alguns novo lá mas que eu não conheço. Bah, é um monte, né meu! (...) Primeiro eles chegam no cara e perguntam assim se o cara tá afim de conversa, se quer troca uma ideia, daí o cara fala que sim, quando vê o cara chega e conversa com eles, e começa a trocar papo, daí desse papo os cara falam se tu mora na rua, e se tu mora na rua eles começam a fala se o cara não quer aceita a ajuda deles. Porque o cara não é obrigado, se o cara não quiser o cara não aceita, se o cara fica na rua ali sofrendo... eu fui um que quis aceitar” (Participante 2).

“Eles só vão procura ajudar o cara, eles vão perguntar se o cara quer uma ajuda, se o cara não quiser não são obrigado” (Participante 5).

As falas dos adolescentes, quanto aos trabalhadores, não apresentaram diferenciação entre técnicos e educadores. Referiram-se a eles com um vínculo de amizade, fazendo questão de citar os nomes das pessoas do Ação Rua que conheciam e com quem conviviam. Registraram uma relação muito pessoal, descrevendo uma avaliação positiva do trabalho realizado.

“Conheço o Ação Rua só por um amigo meu que trabalha lá, o A. (educador de equipe do Centro)” (Participante 7).

“Conheço o Ação Rua, claro, não fosse eles eu não estaria aqui hoje, me deram vários apoios, conheço a B. do Ação Rua, o C. também...” (Participante 4).

Os adolescentes descreveram que as intervenções do Ação Rua estão voltadas principalmente para a escuta e cuidado de suas necessidades, caracterizando o que a literatura problematiza em termos de apoio social emocional (Gracia Fuster, 2003; Pesce et al., 2004; Pierce et al., 1996; Wills et al., 1996). Este é conceituado como disponibilidade de conversar e dividir problemas, estabelecendo uma relação de confiança. O vínculo com os trabalhadores é referido como de amizade, somando uma modalidade informal ao apoio social oferecido. Essas características do vínculo estabelecido já foram descritas também na literatura sobre as práticas de educadores sociais (Graciani, 2009; Nicoló et al., 2009; W. F. Oliveira, 2004; Romans, Petrus & Trilla, 2003), sendo relevante destacar sua operacionalização no contexto deste programa. A informalidade do vínculo e o apoio emocional falam de um novo lugar para a relação com esse trabalhador social, estabelecida através de processos proximais, conforme teorizado por Bronfenbrenner (2005b). Ao engajar-se em atividades de forma regular, trabalhadores e adolescentes aprofundam a familiaridade e o vínculo, num contexto em que há reciprocidade nas relações interpessoais. Essa reciprocidade pode ser compreendida nas mútuas expectativas (de encontrar o outro, de conversar, de interagir), na relação igualitária estabelecida, no respeito mútuo construído. Dessa forma, as interações

tornam-se progressivamente mais complexas, favorecendo que o adolescente experencie formas de relação diferentes das vividas na família ou na rua. São ampliadas também as perspectivas de seus projetos de vida, através da inclusão de outras possibilidades de inserção na vida social, seja pela escola aberta, seja pela vinculação a projetos sociais, a tratamentos de saúde, a formação profissional. Segundo Bronfenbrenner e Morris (1998), a efetividade do processo proximal está condicionada à ocorrência das interações em uma base de tempo relativamente regular, não podendo este funcionar efetivamente em ambientes instáveis e imprevisíveis. Portanto, a presença constante dos trabalhadores sociais nos espaços da rua é fundamental para intervir com jovens em rua moradia, pois cria uma estabilidade presencial que se contrapõe à imprevisibilidade da rua. Além da intervenção no espaço da rua, estudos têm demonstrado a capacidade de envolvimento dos jovens com experiência de rua com as instituições, salientando que estes locais, juntamente com seus funcionários, podem desempenhar um importante papel na rede de apoio social e afetivo das crianças e adolescentes em situação de rua (Brito, 1999; Santana, 2003; Santana et al., 2005b).

Na discussão dos adolescentes foi destacada a característica dialógica da intervenção, o conversar sobre suas situações de vida, questão já constatada por Graciani (2009) e W. F. Oliveira (2004) ao trabalhar as tarefas principais do educador social. A questão da fala, do diálogo como modo de intervenção apareceu no grupo focal de duas formas: a conversa que se estabelece com os trabalhadores sociais do Ação Rua e de alguns serviços da rede centro, que seria um tipo de diálogo mais informal, próximo da forma de relação de amizade, e a conversa num contexto terapêutico, associado com unidades de tratamento (serviços de saúde, internação, comunidade terapêutica, CAPS), sendo chamado de “*conversar com psicólogo*” ou “*passar por psicólogo*”.

“– Tem gente que diz, ô, não é querer falar, tem gente que diz que ir no psicólogo é só coisa pra louco né, mas ô, a melhor coisa que tem é o cara ir no psicólogo (Participante 4).

– Pior que é verdade. Eu passei por psicólogo (Participante 3).

– Eu curto fala com o psicólogo (Participante 4).

– Quando eu tava internado na clínica São José tinha lá dois psicólogo (Participante 3).

– É, quando eu fui pra fazenda... bah... (Participante 4). (Falamos juntos) – Eu fui três vezes pra lá (Participante 3).

– Falá com uma psicóloga, tipo quer saber mais da vida do cara (Participante 5).

Parecem ser valorizados pelos adolescentes os efeitos da intervenção psicológica, ainda que esta fique associada a contextos fechados e de tratamento. A perspectiva de atuação do psicólogo no Ação Rua, em uma modalidade de clínica ampliada, que acontece no

contexto onde o jovem estiver, portanto também na rua, é uma proposta que se diferencia da noção de “*passar por psicólogo*” trazida pelos adolescentes. Aparentemente, eles não reconhecem nas intervenções que acontecem na rua uma intervenção psicológica.

Os participantes valorizaram o respeito que os educadores têm por sua liberdade de decisão quanto aos encaminhamentos: o direito de estar na rua e aceitar ajuda se quiser. Manifestaram desagrado quanto a situações em que os educadores tornam-se insistentes em trabalhar projetos de vida alternativos à rua, em momentos em que o jovem não deseja essa transição. Por outro lado, usaram exemplos de situações em que os adolescentes estão em uma situação tão grave e fragilizados, especialmente pelo uso de drogas, que é inevitável a insistência dos educadores, a despeito de sua vontade. Nessas circunstâncias a intervenção compulsória é bem vista, mas essa percepção positiva surge somente depois de passada a crise, pois descrevem reações de intensa resistência a quaisquer intervenções quando sob efeito de drogas. O fato das equipes de abordagem insistirem em algum projeto alternativo à rua, por vezes, é visto como “*chatice*”, intromissão, gerando a sensação de imposição e controle. Perguntados se tiveram experiências negativas com o Ação Rua, o Participante 5 levantou o dedo para pedir a palavra:

“Eu já. Eles falam muito né meu! Bah ô, toda hora querem ta cuidando da vida do cara! Eu sei que eles querem ajudar, mas não precisa ficar toda hora pegando no pé do cara, o cara se morde” (Participante 5).

Os demais participantes confirmaram que esse aspecto é muito incômodo, mas ainda assim o grupo contrapôs o lado positivo, o objetivo de ajuda:

– *“É, mas depois o cara vê que é pro bem do cara” (Participante 2).*

– *“Cara vê que ó, tudo que eles fizeram foi pra ajuda” (Participante 5).*

Essa insistência em projetos de vida alternativos à rua foi o único aspecto apontado como negativo na avaliação do Serviço Ação Rua, ainda que a pesquisadora tenha insistido na questão das dificuldades encontradas por eles no serviço. Ainda assim, essa avaliação é ambivalente: não respeitar a liberdade de escolha do jovem é ruim, mas pode ser necessário em determinados contextos. Essa ambivalência entre liberdade e cuidado manifesta pelos participantes pode ser compreendida como uma característica da própria adolescência no processo de busca de independência, como já mencionado por Wagner, Falcke, Silveira e Mosmann (2002).

Dentre os aspectos positivos, os adolescentes destacaram os esforços da equipe do Ação Rua em inseri-los em serviços da rede. Quando o menino se recusa a aceitar as demais alternativas existentes, referiram como positivo ao menos levar para algum lugar, como o albergue noturno. O direito de estar na rua e aceitar ajuda se quiser foi valorizado por eles. Os

participantes referiram que, quando o adolescente deseja, tem alternativas de cuidado e inserção em projetos considerados interessantes, como determinados cursos e escola. Falaram que outros adolescentes não “*aproveitam*” a oportunidade, incomodam no ambiente, fazem uso dos espaços somente para alimentação, cuidados de higiene e retornam para a rua. Entretanto os registros do Acolhimento Noturno indicam que também os participantes do grupo focal tiveram intercorrências e períodos em que se recusavam a acessar ou permanecer nos espaços da rede, retornando à rua. Isso significa que a crítica que fizeram a outros adolescentes também se referia a eles mesmos. Os adolescentes mencionaram que, assim como outros jovens, poderiam mostrar-se mais resistentes às intervenções quando sob efeito de drogas. Nessas ocasiões os trabalhadores do Ação Rua podem não ser bem recebidos pelo adolescente, que não quer ser ajudado e reage agressivamente, como pode ser observado pelo trecho da discussão do grupo:

“– Na hora que tem que pegar pesado eles também pegam pesado. (...) Ah, quando não respeitam eles né, capaz que eles vão tá ajudando várias pessoa assim nesse estilo, quando vê vão se xingado, vão se... pessoas desaforada, sabe... (Participante 2).

– Se agredido... (Alguém).

– Aham, vão ajuda, mas essa pessoa não qué... (Participante 2).

– Não quer se ajudada (Participante 7).

– Pode ta chapada, alguma coisa, se avança neles” (Participante 2).

Os adolescentes referiram que os trabalhadores sociais enfrentam situações de risco, tanto pelo próprio comportamento dos adolescentes, quando discordam e reagem à intervenção, quanto por aspectos de violência de determinadas regiões da cidade em que adolescentes e educadores circulam.

Um dos principais temas debatidos no grupo focal foi a relação com a droga e com os tratamentos disponíveis na rede, especialmente as internações em clínicas de desintoxicação e comunidade terapêutica. O Ação Rua foi descrito como elemento importante na decisão da busca por tratamento, no acompanhamento de suas diferentes etapas e no desfecho, seja positivo ou negativo:

“Me levaram pra várias clínicas, por causa que eu sou dependente químico afú, uso droga pra caralho...” (Participante 2).

“Ele tava lá atirado na rua, não queria saber de nada. Ah não, o bagulho é sério né meu, mas aí quando vê eles ajudaram, hoje em dia tá tri bem” (Participante 2 falando sobre o Participante 1).

O Ação Rua foi descrito como elemento importante na motivação para a busca por tratamento, no acompanhamento de suas diferentes etapas e no desfecho, seja positivo ou negativo (recaídas). Eles referem que, nesse contexto, o próprio jovem não consegue se ajudar, resiste e rechaça as ofertas de apoio. Segundo Neiva-Silva e Carvalho (2007), é necessário o desenvolvimento de projetos terapêuticos adaptados a essa população, que devem ser complexos, diversificados e adaptados à adolescência e seus diferentes contextos. Os autores assinalam a necessidade de adaptação das propostas de intervenção comumente utilizadas com adultos para o trabalho com adolescentes, reduzindo o foco na abstinência e ampliando no enfrentamento da vida sem as drogas, reforço da identidade, auto-eficácia, envolvimento familiar e acompanhamento escolar, eixos que compõem a intervenção geral do Ação Rua. Em outro estudo, também realizado com população em situação de rua em Porto Alegre, Neiva-Silva e Carvalho (2010) afirmam que as instituições que prestam assistência a crianças e adolescentes em situação de risco têm um papel imprescindível para sua saúde e bem-estar. Uma vez que a rede de apoio social e familiar dessa população tende a ser reduzida, amplia-se o papel dos trabalhadores sociais. Os autores também apontam a necessidade de que os profissionais da assistência sejam capacitados, em conjunto com os da saúde, de modo a favorecer uma construção de conhecimentos intersetorial. Dessa forma, ambas as áreas podem aprofundar conhecimentos específicos sobre drogas e prevenção na saúde, mas também desenvolver habilidades para lidar com as características específicas dessa parcela da população.

Os trabalhadores do Ação Rua foram mencionados pelos adolescentes como aqueles que os levam para os tratamentos, que conseguem vagas em escolas, em cursos e os levam para os demais locais da rede Centro. Essas ações podem ser compreendidas a partir do apoio instrumental e informacional oferecido (Pierce et al., 1996; Wills et al., 1996). As modalidades de apoio são muito necessárias para essa população, uma vez que os demais serviços da rede tendem a ver com preconceito estas pessoas, que não são devidamente acolhidas nos atendimentos. Além disso, adolescentes em situação de rua apresentam por vezes déficits nas habilidades sociais necessárias para defender seu direito a um atendimento de saúde ou vaga em escola. As equipes de abordagem social suprem a necessidade de relacionamentos interpessoais positivos, no vácuo deixado pelas relações familiares e escolares conflituosas dos adolescentes em situação de rua. Estes jovens não ocupam o papel de aluno, sendo que o baixo desempenho escolar repercute negativamente na autoestima, autoconceito escolar e autoeficácia necessários para que a escola possa constituir-se como espaço de identidade para esses adolescentes e, portanto, como fator de proteção (Lisboa & Koller, 2004). No contexto dos participantes deste estudo, a escola aberta, por adaptar suas

práticas pedagógicas às características dos jovens em situação de rua, passa a ser um espaço que repercute positivamente no seu desenvolvimento e atua como fator de proteção.

Os adolescentes apontaram sugestões que poderiam tornar o trabalho do Ação Rua mais interessante, atrativo e efetivo junto aos jovens em situação de rua, como por exemplo realizar trabalho em grupos e em locais alternativos (não dentro de salas, mas marcando uma ruptura com o espaço da rua), como piquenique, ir a um café, constituir espaços de “aventura”. Também sugeriram levar os adolescentes a conhecer adultos com histórias de superação da vivência de rua. As sugestões estão explicitadas nos seguintes trechos do debate:

– *“Tinha que monta um grupo. (...) É que eles falam, eles querem ajuda o cara, como agora, a gente ta sentado aqui só que aí eles ficam numa sala, assim, e o cara ta cansado de ta ali sentado... (...) Se a gente fosse num bar, toma um café... (...) Toma um café, come um bolinho de queijo... (...) Faze um piquenique, conhece os outro lugar né. (...) Tipo uma aventura assim. (Participante 5).*

– *Leva o cara pra conhece os albergue, de repente o cara conhece... (Participante 2).*

– *Conhecer a vida de outras pessoas que passaram já por essa rua... (Participante 3).*

– *E hoje tão bem... Mostra, ajudá...” (Participante 2).*

É interessante perceber que as propostas assinalam a diferença com o espaço da rua, seja pela realização de atividades em espaços diferenciados, seja pelo acesso a narrativas alternativas de adultos com vida de rua, com as quais os adolescentes possam se identificar. Essas possibilidades poderiam ser incorporadas ao trabalho, de modo a aproximar a intervenção das expectativas dos usuários.

2) Intervenções do Ação Rua com foco na família

O segundo eixo de análise destacou a percepção dos adolescentes de que o Ação Rua é um serviço voltando para a intervenção com suas famílias. Com relação às famílias reconheceram na intervenção do Ação Rua: mediação de conflitos, apoio direto à saúde mental dos familiares (auxiliando na vinculação a serviços de saúde), e apoio para inclusão em programas de transferência de renda, através de benefícios governamentais. Os participantes descreveram experiências de receber visita domiciliar e de tentativas de revinculação familiar, como nos seguintes exemplos:

“Conheço o Ação Rua há muito tempo, várias pessoas do Ação Rua já me ajudaram, me deram a maior força. O Ação Rua sempre me ajudou em todos os momentos difícil, de família, de tudo.(...) Me ajudou um monte de coisa, pra mim, pra mim e pra minha família, botou a minha mãe em vários negócio aí que a minha mãe recebe... (Alguém – Benefício do governo)... benefício” (Participante 5).

“Ele entra na minha baia lá pra ajuda meu coroa, que quebra tudo (...) Ah, meu coroa é locão” (Participante 2).

“Ah, minha mãe até lida bastante com o Ação Rua, mas... mas é assim, né. Eles procuram mais, se o cara tá na rua, leva o cara pra dentro de casa. Querem ajuda o cara pro cara fica mais em casa né” (Participante 5).

Ao longo do grupo focal, e a partir da solicitação da mediadora do grupo, os adolescentes destacaram o que consideraram positivo nas intervenções e apontaram sugestões sobre mudanças que poderiam tornar o trabalho do Ação Rua mais interessante, atrativo e efetivo junto aos jovens em situação de rua. As sugestões incluíram intervenções junto à família, dando ênfase para a mediação de conflitos e trabalho na relação entre adolescente em situação de rua e sua família, como nos exemplos que seguem:

“Eu acho que eles tinham que ir em casa, na casa dessas crianças, conversa com os familiares, com o pai, com a mãe, vê o que que... porque que se desacertaram, vê se eles mesmo conseguem se acertar, faz com que o filho se acerte com a família... (...) Dialogar.” (Participante 3).

“Monta um projeto entre o... o... essa pessoa que tá mal, sabe, entre essa pessoa que tá mal e os familiar, por que eles tão brabo um com o outro...” (Participante 2).

Chama a atenção que as sugestões de modificação apresentadas pelos participantes, no que diz respeito à intervenção familiar, apenas reiteraram ações já executadas pelo Ação Rua. Eles reconhecem que essas ações existem, mas parecem sublinhar sua importância, reforçando os potenciais nas intervenções para revinculação familiar.

Os adolescentes associaram a motivação para sua ida para a rua com conflitos familiares, o que é discutido amplamente na literatura (De Antoni et al., 2007; Paludo & Koller, 2008; Rizzini & Buttler, 2003). Como já constatado por Cecconello, De Antoni e Koller (2003) muitas famílias não têm conseguido cumprir de forma eficaz e dedicada as suas funções parentais, devido à alta demanda para a própria sobrevivência. O microsistema familiar fica fragilizado, o que se reflete na visão dos adolescentes participantes de que seus pais precisam de ajuda e que esta pode ser oferecida pelos trabalhadores do Ação Rua. Os adolescentes reconhecem o apoio social instrumental e informacional oferecido pelo Serviço a seus familiares no sentido da inclusão em programas governamentais e em serviços de saúde, especialmente para tratamento de questões relacionadas à saúde mental e uso de drogas. O Ação Rua também é percebido como fator de cuidado da família, atuando na mediação de conflitos e através de apoio emocional. Dessa forma, a intervenção focada no fortalecimento dos aspectos de saúde dos cuidadores e superação das situações de conflito favorecem a revinculação familiar.

3) Percepção do Ação Rua enquanto parte de um sistema

No decorrer do grupo, os adolescentes contaram como conheceram o Serviço Ação Rua, referindo um tempo bastante longo, para alguns desde 2002, outros de 2007 em diante. Alguns disseram conhecer “todos” do Serviço, indicando sua circulação pela cidade. O grupo percebeu o aumento significativo de trabalhadores (*Bah, é um monte, né meu! - Participante 2*). Entretanto, não pareceram fazer distinção entre Ação Rua e os serviços anteriores que atuavam no espaço da rua, demonstrando uma associação/linearidade entre os programas precedentes (Educação Social de Rua, SASE-Travessia, Sobressair). Um aspecto que pode ter contribuído para isso foi o fato de que alguns profissionais que passaram a compor o Ação Rua já haviam atuado em diferentes programas ao longo do tempo, imprimindo certa continuidade ao Serviço.

O Ação Rua também foi referido em sua inter-relação com os demais serviços da rede centro que atuam com casos de rua moradia, como o albergue noturno (SAN), o serviço socioeducativo diurno (LDB) e escola aberta (EPA). Estudo de Santana et al. (2005b), realizado com jovens em rua moradia na área central de Porto Alegre no início da década de 2000 também constatou que os adolescentes reconheciam a organização em rede das instituições, ainda que não referissem o serviço de abordagem de rua. Esse é um avanço com relação a períodos anteriores da política, em que os serviços descreviam um esforço para atuar de forma articulada (Lemos, 2005; Santana, 2003). Essa percepção de continuidade entre os diferentes serviços é referida pelo grupo de adolescentes em rua moradia. Os serviços de fato constituíram uma forma bastante integrada de funcionamento, com troca diária de informações sobre os atendimentos de cada instituição, através do compartilhamento das listas de atendimento por e-mail, reuniões semanais entre os serviços, e monitoramento mensal dos casos de toda a cidade. Conforme Souza et al. (2010), essa articulação originou-se em esforços que levaram à constituição do PAICA-Rua, que depois se reorganizou como Inter-rua. Entretanto, ainda que os jovens refiram a associação do Serviço Ação Rua à rede centro, seria interessante em estudos futuros que a própria rede apontasse a repercussão da interação entre os serviços.

Questionados se seria possível uma criança ou um adolescente morar permanentemente na rua, vários responderam que não. Ficar na rua implicaria em fazer algum tipo de “*negócio*”, algo para sustentar a permanência. Entretanto, acham que seria possível se esse indivíduo pudesse ficar à noite no Acolhimento Noturno. Ao discutir o acolhimento institucional como alternativa para a rua, um adolescente falou em AR – Abrigo Residencial, mas outros não sabiam o que era. Explicaram como compreendiam o abrigo:

“AR é um abrigo fechado, sai só pra ir no colégio, do colégio pra casa. É que nem a Casa de Acolhimento, meu. (...) Tu sai, só que é colégio e casa. Tu sai pra ir pro colégio durante a semana, final de semana se tu tiver liberado tu vai pra casa” (Participante 4).

“Se tu te comporta bem nessa casa um tempo quando vê tu pode saí de noite quando quiser, mas também volta no horário que eles disser” (Participante 2).

Eles contaram diferentes histórias de meninos que foram levados pelo Ação Rua para unidades de acolhimento institucional. Quando questionados se concordariam em permanecer nessas unidades, e como seria se o SAN funcionasse de dia como um abrigo, as respostas foram ambivalentes: ainda que dissessem que o abrigo podia ser bom, indicaram preferir ir para o Lar Dom Bosco durante o dia, e *“continuar como está”*. Ou seja, para esses jovens, a proposição de morar em um abrigo não é vista como proteção, mas como imposição de limites para sua livre circulação na rua, o que é visto de forma negativa. Ainda que o Ação Rua tenha sido percebido como parte de um sistema, a rede de acolhimento institucional pode ou não fazer parte desse sistema. Ir para o abrigo não parece ser visto como uma continuidade, mas sim como uma ruptura, não somente com a rua, mas também com as relações socioafetivas com os amigos e com os trabalhadores que constituem sua rede social e mesossistema da rua, do qual o Ação Rua faz parte. Os jovens em rua moradia apresentam muitas dificuldades para permanecer nos abrigos, e as falas no grupo focal referiram esses espaços como uma alternativa a ser evitada, assim como foram apontadas restrições às comunidades terapêuticas. O fato de que nesses locais não se pode utilizar drogas certamente influencia nessa visão negativa, mas parece estar em questão a restrição à própria ideia de liberdade vivida na rua, rotina mais rígida e necessidade de atendimento realizado de forma mais afetiva, o que já foi registrado por Ribeiro e Ciampone (2002). A literatura assinala a possibilidade de abrigos especializados no atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua, que sejam mais flexíveis e atuem com portas abertas e de forma integrada com os serviços de abordagem (CONANDA, 2008). Entretanto, há o questionamento dessa modalidade, assinalando a importância de que os serviços de acolhimento institucional não sejam voltados a um público específico, sob pena de reiterar as práticas e possibilidades de identificação com novas experiências (PMPA, 2007).

A pesquisa de Santana (2003) apontou o uso dos espaços de atendimento à situação de rua como uma forma de manutenção dos jovens nas ruas: utilizavam os locais somente para alimentação, cuidados de higiene e retornavam para a rua. No caso do grupo focal realizado no presente estudo, a hipótese de morar permanentemente na rua foi considerada de modo ambivalente: ainda que dissessem que não seria possível, apontaram a vontade de *“continuar*

como está". Portanto, é necessária a efetiva integração entre os serviços que compõem esse mesossistema, de modo a fortalecer seus aspectos positivos, em que os trabalhadores constituam-se em referências pessoais para os jovens, sem, contudo, desfavorecer outros microsistemas, como a família ou a instituição de acolhimento.

Considerações finais

Este estudo analisou as percepções de adolescentes em situação de rua moradia sobre a intervenção do Serviço Ação Rua. Visto como parte de uma rede de serviços voltados para esse público, o serviço de abordagem social estabeleceu relações muito próximas com os jovens, a ponto de serem reconhecidos como amigos. Os adolescentes percebem de forma positiva as intervenções que são direcionadas a seus familiares e para a superação de seus conflitos com suas famílias.

Através do que foi observado nas falas dos adolescentes, percebe-se que o Ação Rua contribuiu para que ocorressem mais transições entre os diferentes microsistemas dos adolescentes. Isso se constituiu num fator de desenvolvimento, na medida em que favoreceu que os mesmos assumissem novos papéis e funções, por exemplo, quando através do Ação Rua o adolescente passou a participar de outros projetos sociais, trabalho, escola e enfim, novos contextos de inserção, fortalecendo seu mesossistema. De acordo com Bronfenbrenner (2005a) as transições ecológicas são promotoras de desenvolvimento.

Portanto, o Ação Rua é percebido como um microsistema relevante na vida dos jovens, sendo que os processos proximais estabelecidos baseiam-se no oferecimento de apoio social em todas as suas modalidades, destacando-se o apoio emocional informal, caracterizado por vínculo e proximidade com os trabalhadores. A partir da análise das discussões do grupo focal percebe-se que a possibilidade de alteração da situação de rua vivida está mais assentada na revinculação familiar do que na alternativa de acolhimento institucional, percebida de modo mais negativo.

6.3 Famílias com filhos em situação de rua: percepções sobre a intervenção de um programa social

Este estudo avaliou a percepção de famílias atendidas quanto à intervenção do Serviço Ação Rua, no que se refere ao processo de abordagem e acompanhamento realizado pela equipe e dificuldades percebidas pelas mães na execução do programa. Buscou-se identificar que elementos da intervenção são percebidos como relevantes na revinculação das crianças às suas famílias e comunidades.

Método

Participantes

Participaram dos grupos focais 11 famílias (mães e avós), com filhos em situação de rua, de três regiões da cidade de Porto Alegre. A Tabela 10 apresenta os dados sociodemográficos das participantes, que tinham idade entre 27 e 62 anos. Também estiveram presentes aos encontros crianças pequenas que acompanhavam as mães. Em relação ao estado civil, cinco participantes estavam em relação estável com um companheiro, uma estava casada, duas separadas, duas eram viúvas e uma solteira. Todas possuíam nível fundamental incompleto de escolaridade. As mulheres eram as principais responsáveis pela educação dos filhos e, em geral, eram donas de casa ou não estavam trabalhando, tendo realizado atividades esporádicas em serviços gerais e domésticos. Os companheiros trabalhavam com biscates e catação de materiais para reciclagem. A moradia era compartilhada com irmãos, netos e bisnetos, estando a família extensa sempre próxima. O número de crianças por unidade familiar variou de 3 a 12, e as atividades de trabalho e/ou mendicância acompanhadas pelos filhos eram frequentes. Os filhos em situação de rua dessas famílias tinham idades entre 0 e 5 anos, quando acompanhando a mãe na catação e/ou mendicância, e entre 11 e 15 anos, quando sozinhos em situação de rua.

Tabela 10. *Dados Sociodemográficos das Famílias Participantes*

Participante	Idade	Escolaridade	Trabalho	Estado civil	Nº filhos
1	39	4	Auxiliar de serviços gerais	Companheira	6
2	35	1	Lavanderia	Viúva	6
3	27	5	Dona de casa	Companheira	5
4	27	1	Dona de casa	Companheira	3
5	39	3	Faxineira, babá, serviços gerais, reciclagem	Viúva	12
6	46	4	Dona de casa	Divorciada	8
7	62	1	Doméstica	Casada	5
8	47	1	Não trabalhando por motivo de doença. Antes era educadora social	Divorciada	6
9	42	4	Dona de casa	Solteira	11
10	31	6	Auxiliar de cozinha, aux. de serviços gerais, acompanhante	Companheira	6
11	34	-	Dona de casa	Companheira	9

Instrumentos e procedimentos

Inicialmente, o projeto deste estudo previa o acesso às famílias através dos grupos multifamiliares realizados pelos programas de atendimento a famílias da Assistência Social. Foram contatados os Centros Regionais de Assistência Social das três regiões com maior número de crianças e adolescentes em situação de rua (Leste, Glória/Cruzeiro/Cristal e Lomba do Pinheiro/Partenon) para solicitar a participação da pesquisadora em um grupo multifamiliar, que já acontecia quinzenalmente no Centro Regional, com o critério de que fosse o grupo com o maior número de famílias atendidas pelo Ação Rua. A proposta era que o tema do encontro fosse relacionado com a situação de rua de crianças e adolescentes, e que a pesquisadora participasse como observadora. Tal procedimento mostrou-se infrutífero, uma vez que os grupos eram muito heterogêneos e com muitas famílias sem experiência de contato com o Serviço em avaliação. Modificou-se então o procedimento, desconsiderados esses grupos já realizados e organizando novos grupos, para os quais foram convidadas somente as famílias atendidas pelo Serviço Ação Rua, respeitando as regiões previamente definidas.

Foram contatadas as equipes do Ação Rua das três regiões com maior número de crianças em situação de rua. Para esse período os relatórios das equipes indicavam que o Serviço Ação Rua acompanhava 287 famílias ao mês em toda a cidade, sendo 171 provenientes das três regiões em que foram realizados os grupos focais (tomado como parâmetro o mês de dezembro de 2008). Destas, foram convidadas a participar do estudo 53

famílias, informadas pelas equipes como em acompanhamento sistemático. Na região Leste a lista disponibilizada incluía 11 famílias, das quais 4 participaram do Grupo Focal; na região Glória/Cruzeiro/Cristal incluía 20 famílias, das quais 4 participaram do Grupo Focal; e na região Partenon/Lomba a lista contava com 22 famílias, das quais 3 participaram do Grupo Focal. As famílias que já estavam inseridas em algum dos programas municipais de atendimento familiar (PETI ou NASF) foram contatadas através dos técnicos dos programas, que receberam informações da pesquisa, cópia do projeto, e um bilhete/convite a ser entregue nominalmente a cada família, por ocasião de atendimento (Anexo J), informando a data e local do Grupo Focal. As famílias que não estavam inseridas em programa foram convidadas a participar pela própria equipe do Ação Rua, recebendo também convite entregue quando da realização de visita domiciliar.

Ainda que tenham sido utilizadas essas estratégias houve baixa adesão, pois compareceram aos grupos focais somente três a quatro famílias por região. Uma hipótese é que o convite, por ter sido realizado através de outros profissionais, não tenha mobilizado e motivado as famílias participação. Outra questão é que o deslocamento, ainda que dentro da própria região, representava custos para as famílias, cuja cobertura não foi prevista na pesquisa.

Foram realizados três Grupos Focais, discutindo como essas famílias vivenciam a situação de rua de seus filhos e como interpretam as intervenções do Ação Rua, conforme Roteiro de Planejamento dos Grupos Focais (Anexo B). Todas as participantes preencheram ficha de dados sociodemográficos e assinaram Termo de Concordância Livre e Esclarecido (Anexo F). Os grupos foram conduzidos por duas pesquisadoras, uma exercendo a função de mediadora e outra de relatora-observadora. A duração dos grupos variou de 1h15min há duas horas. Todos os debates foram registrados através de gravação de vídeo, de anotações das falas e registros da linguagem não verbal (posturas e expressões). A coleta de dados deste estudo foi realizada entre o segundo semestre de 2008 e abril de 2009, durante o segundo ano de implantação do Serviço.

Análise dos dados

Os dados obtidos através de Grupo Focal refletem as ideias, percepções e opiniões discutidas, com ênfase na noção coletiva que prevalece sobre os temas abordados e que formam um processo dinâmico e único (Carey, 1994; De Antoni et al., 2001; Fávero et al., 2008; Neto et al., 2002; Tanaka & Melo, 2001). Num primeiro momento, os dados dos Grupos Focais foram analisados separadamente, uma vez que cada um deles constitui uma configuração ecológica distinta. Posteriormente, buscou-se uma unificação dos dados e

análises produzidos nos grupos. Os dados foram submetidos à análise qualitativa seguindo pressupostos para análise de evidências de Yin (2005), buscando-se determinar as percepções dos diferentes participantes acerca da intervenção do Ação Rua. Esse processo se deu através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das discussões, envolvendo uma pré-análise, exploração do material e levantamento de eixos de análise e interpretação dos resultados.

Resultados

Na primeira etapa de análise, os grupos focais foram considerados separadamente. Observaram-se semelhanças nas características sociodemográficas e familiares das participantes e diferenças nas temáticas predominantes em cada encontro. Durante a realização dos grupos focais as participantes referiram diversas experiências de abandono, situação de rua e trabalho infantil, vivenciadas em sua própria família de origem. Suas histórias são marcadas por problemas que se acumulam, relacionados à perda de saúde, falta de recursos materiais e financeiros e situações limite, relacionadas à ausência de moradia e de garantia de renda mínima para sobrevivência, caracterizando a população que é alvo do Serviço Ação Rua.

Com relação às temáticas, em um dos grupos a ênfase da discussão recaiu no trabalho infantil e mendicância, no segundo grupo emergiu intensamente a questão do uso de drogas e a relação com o tráfico e, permeando os três grupos, a situação de rua junto aos pais (seja na catação, seja na moradia nas ruas). Tais diferenças nos caminhos tomados pelo debate em cada grupo indicam a diversidade das problemáticas relacionadas à “vivência de rua”, o que torna complexa tanto a compreensão do fenômeno quanto seu enfrentamento.

Na segunda etapa, a análise conjunta dos grupos focais possibilitou a identificação de eixos de análise que perpassam os três grupos, e que se relacionam à avaliação das famílias sobre o Serviço Ação Rua. Os resultados serão apresentados, utilizando-se a reprodução de falas das participantes destacadas em itálico, a partir dos seguintes eixos de análise: 1) expectativas quanto ao serviço, 2) percepções quanto às intervenções, e 3) dificuldades do Serviço.

1. Expectativas quanto ao serviço

Para compreender as reações das mães às intervenções é relevante considerar as expectativas iniciais presentes em seus primeiros contatos com o Serviço Ação Rua. Tais expectativas estavam relacionadas a intervenções com a família como um todo e com os filhos: a) esperavam que a equipe tivesse ação diretiva e invasiva, que fossem mais pessoas a

envolver-se nos assuntos da família, tentando controlar, determinando o que pode ou não ser feito, sem a perspectiva de resolução de fato; b) que os filhos fossem retirados das ruas. Esse controle externo sobre os filhos foi referido de duas formas: de um modo mais coercitivo ou mais compreensivo. Uma das expectativas das mães era, portanto, que a criança/adolescente fosse retirada das ruas a despeito de seu próprio desejo, e que fosse levada para algum lugar do qual não pudesse sair, como um abrigo, local que mudaria seu comportamento e sua relação com as drogas. Outra expectativa era de que as crianças fossem protegidas, não apenas dos perigos da rua, mas de ameaças que poderiam estar dentro da própria casa. Alguns exemplos das falas das participantes:

“Eu achei que eles iam só... que nem o Conselho, né, o Conselho vai lá... eu achei que eles iam fazer a mesma coisa que o Conselho: não pode fazer isso, não pode fazer aquilo, achei que eles iam só se meter também e não iam resolver nada” (Participante 3).

“Ação Rua. Eu, pra mim a palavra Ação Rua é tira as criança da rua, da marginalidade, do perigo” (Participante 8).

De forma geral, as famílias manifestaram predominantemente uma expectativa de uma ação intensiva e diretiva advinda dos serviços públicos, dentre os quais se localiza o Ação Rua.

2. Percepções quanto às intervenções

As descrições e percepções das famílias quanto à intervenção do Ação Rua foram, de forma geral, relacionadas à questão do apoio recebido, não só em relação ao cuidado de seus filhos mas também à forma de funcionamento da família. A partir disso, foram organizadas duas subcategorias para descrever o apoio percebido pelas famílias: apoio emocional, através de expressões usadas para descrever a intervenção e as características dos trabalhadores sociais; e apoio instrumental, através de expressões usadas para descrever a intervenção.

2.1 Apoio emocional

Esta categoria relaciona-se com todas as expressões utilizadas pelas participantes, que se referiam ao reconhecimento de formas de apoio emocional obtidas através da interação com os trabalhadores do Ação Rua. A intervenção do serviço foi percebida pelas participantes como escuta e acolhimento às questões tanto da criança quanto da família. Foram usadas expressões como *“conversavam”, “falavam comigo”, “me davam apoio”, “acalmar pra não fazer besteira”*. O apoio e acolhimento às necessidades emocionais da própria mãe foram reconhecidos como fatores que contribuíram para a mudança, e foram geradores de confiança

nos trabalhadores, percebidos como pessoas que não a “*abandonam*” ou “*desistem*” da família, como pode ser observado na fala desta mãe:

“... eles me ajudaram bastante, tiveram bastante paciência comigo também... [Mediadora – Paciência por quê?] Ah, porque eu era meio teimosa, meio birrenta. Eles vinham lá, conversavam com o M. [filho], comigo, iam lá... Eles tiveram muita paciência comigo” (Participante 2).

As participantes destacaram a “*capacidade de conversar*”, “*ser comunicativo*” e “*apoiador*”, reconhecendo os pequenos resultados e aquisições da família. Isso parece levar as famílias a perceberem os trabalhadores sociais como “*pessoas humanas e compreensivas*”, e que, de fato, têm condições de “*conhecer e entender a situação da família*”.

“Os do Ação Rua eles não são assim, eles vão lá eles vê: “ai, que bom que tu conseguiu, até uma cadeira nova!”(...) “Tu acha que pode ser assim, tu acha que pode ser daquele jeito”, dá mais vontade da gente conversa” (Participante 10).

Outro elemento que possibilitou o apoio emocional foi o desenvolvimento de uma perspectiva de proximidade com os trabalhadores. Eles foram referidos como estabelecendo relação “*como amigo*” ou de “*apadrinhamento*”, o que imprime um caráter de familiaridade e semelhança às relações estabelecidas no âmbito de sua comunidade. O educador passa a ser visto pelas famílias como aquele que é “*um dos nossos*”, não é um estranho ou alheio à vida e ao cotidiano das vilas, “*não tem medo de entrar nos beco ou nas vila*”. Para as participantes, os trabalhadores não se importam com a sujeira da casa ou da criança, “*não se importa com o cheiro das pessoas*”, é “*pessoa simples*”, que “*não se importa de conversar com pobre*”, não agem “*como se fossem superiores*”. As seguintes falas das participantes exemplificam esses aspectos:

“Boa vontade deles de tá nos beco, porque é isso que eles fazem, né... (...) Tando no trabalho deles eles vão. Seja meio dia, seja de manhã, eles vão. Tem gente que não entra... (...) É uma grande coisa, porque não é todo mundo que vai lá não. Não é não. (Participante 5) - É, porque muitos tem medo [falam juntas]” (Participante 3).

“Eles são umas pessoa, não são aquelas pessoa assim metida a não me toque. Eles sentam no chão, eles sentam, um dia eles tavam lá na minha casa, minha guria mijava na cama, né, eles sentavam na cama, não tavam nem aí se ela tinha mijado na cama” (Participante 5).

Outro aspecto relevante do apoio social que pode ser observado nas falas das participantes relaciona-se ao afeto percebido através de expressões físicas e concretas: “*abraços*”, “*olhar nos olhos*”, “*abandar*” (reconhecimento), demonstrando que “*gostam da gente*”. Gestos concretos como esses parecem reforçar a relação e o vínculo, assim como

demonstrações de preocupação e interesse nas questões da família, o que é percebido através de gestos como “*telefonar*”, “*ir na casa*”, e que “*não pense só em ganhar dinheiro*”, indicando foco na família mais do que em seu lugar de trabalhador, como exemplificado pela seguinte fala:

“As pessoas gostam de alguém na área deles, que olhe nos teus olhos e diga: “Ah, fulana, que que tá acontecendo?” Que eu acho que o que todas nós precisamos é de alguém que apóie a gente. Pessoas humanas” (Participante 11).

2.2 Apoio instrumental

Foram categorizadas como apoio instrumental falas das participantes que se referiam à ajuda direta ou serviços que foram prestados pelo Ação Rua. As famílias descreveram o trabalhador social como aquele que “*arranja lugar para a gente ir*” (programa social), “*ensina a ir em lugares*”, “*arruma ocupação para o filho*”. Assim, a partir das falas das participantes, observou-se que elas esperam que o trabalhador tenha conhecimento e capacidade de acompanhar a família nos diversos espaços necessários à sua cidadania e proteção, assim como capacidade de mediar conflitos junto aos demais serviços da rede.

Dentre as ações descritas pelas famílias como apoio instrumental estão: abordagem na rua/levar em casa, presença da equipe na escola, acompanhamento, visita domiciliar semanal, inserir em programa/atividade para os filhos, mediação de conflitos com serviços da rede e ser fonte de informações sobre direitos e cidadania. As falas das participantes exemplificaram algumas formas de apoio instrumental percebido:

“Porque eu acho que o Ação Rua tá sendo um programa bom, assim, tá tentando resolve problemas de crianças que some das mãe, e as mãe... aí eles procuram sabe o motivo, né, daí eles pegam a Kombi, vão atrás, até no centro, no centro também, até as 24 hora né” (Participante 5).

“Porque elas trabalham pra caramba, né L., a gente às vezes tá em lugares que nem espera que elas trabalhem, lá tá elas pra cima e pra baixo, atrás de criança, atrás de curso, não sei o que, a mãe não levo no dia de fazer matrícula, tava vendo isso aí, não é qualquer um que faz não” (Participante 10).

3. Dificuldades/problemas do Serviço Ação Rua

Os problemas apontados pelas famílias nas discussões dos grupos focais foram relacionados à estrutura do serviço, rede, qualidade do atendimento prestado/relação da equipe com a família, efetividade e metodologia. Em termos da estrutura do serviço as famílias mencionaram aspectos tais como a ausência de carro/kombi para o deslocamento das

equipes e a necessidade de ampliação do horário de funcionamento para atender durante as 24 horas do dia.

Com relação à rede de atendimento, as participantes citaram a oferta insuficiente de serviços complementares ou de vagas na rede da região para atendimento em terapia familiar e modalidades de atendimento em saúde mental. Também foram referidas diferenças de atuação entre as equipes, como pode ser percebido através do seguinte diálogo:

“Por que que o Ação Rua dessa região age de um jeito e de outra região age de outro, se o programa é o mesmo?” M – Uma diferença que aqui na região de vocês tem essa vantagem, porque o PAM (Posto de Atendimento Municipal) é aqui, né, e o CAPS-AD (único de Porto Alegre naquele período) é aqui. (...) – “Sim, eu sei, mas é que em cada região deve ter um CAPS”. M – Não. “Não tem? Que horror! (...) Eu achei que tinha em toda a cidade!” (Participante 8)

Ainda que, neste contexto, a diferença na atuação da equipe estivesse relacionada à ausência de serviço de saúde, é interessante a percepção da participante quanto à diferença do serviço oferecido pelas equipes.

Ainda relacionada à rede, foi apontada a questão da autoridade/poder da equipe em conseguir vaga em programa de atendimento sociofamiliar, de saúde e em escola. Nesse sentido, foram observadas nas falas das participantes referências a disputas e divergências de concepção ou de entendimento sobre os casos entre os programas socioassistenciais:

“Eu acho assim, que o Ação Rua tinha que ter mais autoridade. (...) por exemplo, que várias vezes eu conversei que eu queria bota meus pequeno na creche (...) Daí elas tão tentando desde o ano passado, ‘a gente vai bota todo mundo, a gente vai conversa com a fulana de tal lá da creche’...” M – Tu acha que tem que ter autoridade pra conseguir a creche? – “Pra consegui mais as coisas que são boa pra gente, que elas tão vendo que são boa e que tão tentando (fala acenando enfaticamente que sim com a cabeça). Mas é que não tem essa... como é que se diz... não é que a palavra delas não vale, vale, mas é que, não sei como te explicar...” (Participante 10)

Sobre a qualidade do atendimento prestado/relação da equipe com a família foram destacados dois problemas: confiança na família e questão de sigilo na comunidade. O primeiro problema descrito foi de que as equipes nem sempre acreditam na palavra da própria mãe com relação ao andamento de sua situação e de seu filho, ouvindo também vizinhos, professoras, e fontes externas à própria família. Neste caso, os trabalhadores foram referidos como sendo parciais, priorizando tais fontes, e não confiando plenamente na palavra da mãe.

“O problema deles é que eles não enxergam... não procuram sabe os dois lados da história. (...) Falei pra eles mesmo, “que vocês tem que procura acredita um pouco em mim” (Participante 9).

O segundo problema referente à qualidade do atendimento foi relacionado à exposição da família que é atendida pelo programa, uma vez que as intervenções em geral ocorrem na comunidade e na rua, onde é difícil garantir privacidade e sigilo. De acordo com as participantes, os vizinhos acabam sabendo do que se trata o acompanhamento, levando a família a sentir vergonha, como no exemplo a seguir:

“Eu só tive um problema né, eles tavam tudo na frente, e ali em casa é sempre assim, tá sempre cheio mesmo, aí chega alguém estranho, fiquei meio assim, que eu tava com vergonha, né. (...) Meu guri fico meio avermelhado, que ele tava fazendo umas coisa que era errado, (os vizinhos) até pararam de conversa pra escuta o que eles tavam falando” (Participante 5).

No entanto, a relação entre a equipe e o público alvo também parece passar por momentos de retratação. As mães referiram situações em que a equipe se desculpou ao perceber o constrangimento da família e procurou evitar falar questões mais pessoais fora da casa. Também questões de confiança foram retomadas no processo de trabalho com as famílias.

Sobre a efetividade, as mães trouxeram ao debate referências a comentários da população de que *“o Serviço não faz nada”*. No entanto, elas não assumiram diretamente esta opinião negativa sobre a efetividade do programa, tendo remetido-a a comentários de outras pessoas de suas comunidades.

“Eu vejo muito as pessoas falarem que o Ação Rua não faz nada: “isso é desperdício da verba pública”, era o que eu ouvia na região. Mas como eu sou educadora, eu sei que primeiro tem a abordagem, a gente não vai aborda e resolve” (Participante 8).

Entretanto, ainda que essa mãe tenha apresentado um entendimento de que a saída da rua *“é um processo”*, fez em seguida comentários de que seus filhos eventualmente continuavam na rua.

Por fim, em termos da metodologia do serviço, as participantes problematizaram a questão do tempo/duração do acompanhamento realizado pelo Ação Rua e a perspectiva de sua finalização. Para algumas famílias o tempo de atuação direta da equipe é percebido como curto, como, por exemplo, quando é possível ser inserido em um programa de transferência de renda (como Bolsa Família ou PETI) e tal inserção repercute na vulnerabilidade foco da intervenção. Em outros casos o tempo de atuação da equipe se estende, com sistematicidade semanal; em certos períodos, com presença quase cotidiana. As mães nem sempre sabiam

dizer por que a equipe não visitava mais, não associavam necessariamente com o resultado de, por exemplo, os filhos não estarem mais na rua, ou com uma modificação na metodologia, envolvendo um acompanhamento mais à distância. Pelas falas das mães, pode-se observar que as mesmas não têm clareza quanto a um limite do trabalho do Ação Rua ou um encerramento do acompanhamento. A passagem para o outro programa também parece ser sentida como certo abandono, falta de preocupação da equipe e não pertencimento ao Serviço:

“Não sei, só sei que na minha casa elas não vão mais. Elas foram muito já na minha casa.(...) Elas passam por mim, me perguntam como é que as crianças tão, se tão bem, se eu to bem, elas beijam também... às vezes, sei lá, acho que me deixaram com a D. (técnica de outro programa da assistência social). Me deixaram com a D., comigo elas não se preocupam mais” (Participante 2).

Por outro lado, pode ser sentida como forma de controle e ação invasiva:

“Até a minha guria de quatorze anos pergunto assim (...): “por que que eles continuam vindo aqui se a gente não vai mais lá?[na rua]” [Depois detalha que o outro filho também perguntou a mesma questão.] Aí eu digo “olha, por causa de que eles tão acompanhando” ele tá notando, né, que eles vão lá ainda” (Participante 1).

Discussão

O primeiro aspecto que merece ser discutido é a participação feminina como representante das famílias nos grupos de discussão da pesquisa. Ainda que tenham sido convidadas as famílias, é característico das intervenções sociais atingirem predominantemente as mulheres (Fávero et al., 2008; Mioto, 2010). Conforme relatórios do Serviço, entre as famílias atendidas pelo Ação Rua, a função materna é realizada pela mãe, irmã mais velha ou avó, que desempenham o cuidado afetivo e, mesmo quando existe um companheiro masculino, também são responsáveis financeiras pelo núcleo familiar. Esse aspecto é corroborado por Fernandes (2008), em estudo sobre concepções das relações familiares no contexto do Ação Rua. Há predominância de famílias monoparentais chefiadas por mulheres com baixa escolaridade, com poucas opções de trabalho e renda, grandes jornadas de trabalho, precárias condições de moradia, alimentação e acesso à saúde e educação. Por serem as mulheres as principais responsáveis pela família é compreensível que sejam elas a falar da experiência com o Serviço Ação Rua. A adoção do termo ‘família’ como foco de ações pelas políticas públicas deve ser problematizada, uma vez que, na prática, é a mulher-mãe quem é convocada para ser sua parceira na intervenção (Fernandes, 2008; Fonseca, 2004). Nesse sentido, o fato das participantes deste estudo serem mulheres reflete o contexto social, e também do programa, pois elas são responsáveis não apenas pela gerência, mas também pelo

desempenho de funções familiares culturalmente atribuídas como maternas, como o cuidado e educação dos filhos.

Os resultados das discussões dos grupos focais indicam que as expectativas das famílias quanto ao serviço eram em parte negativas, não garantindo apoio real. Essas visões negativas são possivelmente influenciadas pela história de relação com a Assistência Social, como assinalaram Yunes (2010) e Miotto (2010). Estudos da década de 80, analisados por Gracia Fuster (1998), já apontavam que o fato de solicitar ajuda aos sistemas formais de apoio pode, para determinados indivíduos, constituir-se em uma ameaça à autoestima e reconhecimento público de fracasso ou inferioridade. A própria expectativa das participantes de que o Serviço atuasse de forma coercitiva com os adolescentes pode estar relacionada ao esgotamento de tentativas anteriores das mães, que acabam por serem favoráveis ao uso de medidas mais enérgicas para lidar com a ida para a rua. Por outro lado, há também uma expectativa de proteção para as crianças, relacionada não somente com a rua, mas com perigos e violências que acontecem dentro das casas, em especial violência sexual. Esse esgotamento da família na proteção de seus filhos vem sendo alvo dos diversos programas de apoio sociofamiliar em todo o país, os quais apresentam semelhanças em suas propostas metodológicas (Prefeitura Municipal de Belo Horizonte, 2007a; MDS, 2009).

A percepção das famílias sobre a experiência com o Serviço parece diferenciar-se das expectativas iniciais, na medida em que faz forte referência aos apoios emocional e instrumental recebidos. Se por um lado as expectativas iniciais parecem estar mais centradas no filho, a percepção quanto à intervenção está focada em grande parte na relação pessoal estabelecida pela mãe/avó com os trabalhadores sociais, complementada pela intervenção relacionada mais diretamente ao filho com vivência na rua. O fortalecimento dos adultos da família, no seu papel de cuidadores/parental é uma das tarefas gerais de programas de apoio à família (Weissbourd & Kagan, 1989). As participantes destacam esse foco simultâneo na escuta e acolhimento às questões tanto da criança quanto da família. Essa relação positiva percebida pelas famílias pode ser analisada da perspectiva da teoria bioecológica do desenvolvimento humano (Bronfenbrenner & Morris, 1998) e da perspectiva teórica do apoio social (Gracia Fuster, 1998).

É constatado na literatura, no entanto, que muitas destas famílias não têm conseguido cumprir de forma eficaz e dedicada as suas funções parentais, devido à alta demanda para a própria sobrevivência (Ceconello et al., 2003). Esta condição enfrentada por crianças, adolescentes e famílias em situação de risco foi descrita por Alves et al. (1999) como miséria econômica e afetiva. Famílias que vivenciam eventos de vida estressantes, como desemprego, doenças crônicas ou divórcio, podem apresentar disfunção nos processos proximais entre pais

e filhos, repercutindo em baixa responsividade parental às necessidades infantis (Bronfenbrenner & Evans, 2000).

A teoria bioecológica trabalha com o construto-chave denominado processo proximal (Bronfenbrenner, 2005b). Trata-se do processo que atua ao longo do tempo e que se caracteriza pelas formas particulares de interação das pessoas com seus ambientes imediatos, especialmente no nível dos microssistemas. Envolve a reciprocidade de influências entre os participantes da interação e podem promover tanto competências quanto disfunções. As interações proporcionadas na intervenção do Ação Rua com as famílias parecem justamente caracterizar processos proximais facilitadores do desenvolvimento de competências junto às famílias. Essas interações são descritas pelas famílias como constantes, envolvendo diálogo, reciprocidade e afetividade. São destacados também o fato de serem mantidas em um período estável de tempo, e realizarem-se nos contextos de vida da própria família (a casa, a rua, a escola, a comunidade). Essas interações tornam-se progressivamente mais complexas, e passam a mediar tanto as interações intrafamiliares (entre os adultos cuidadores e as crianças), como também extrafamiliares (entre os adultos cuidadores e a rede de atendimento, especialmente serviços de saúde e sociofamiliar, assim como entre a criança/adolescente e sua rede de atendimento, como serviço socioeducativo e escola). As interações proximais desenvolvidas pelo programa procuram promover competências relacionais, tais como exercício de novas possibilidades de práticas educativas, ampliação da capacidade comunicacional, expressão de afetos e limites, que podem ser utilizados como alternativa ao uso de violência física na relação com os filhos. Também procuram promover competências na relação com a rede socioassistencial. Evoluem, portanto, no enfrentamento das vulnerabilidades, utilizando as condições e forças disponíveis na família e na rede social informal e formal existentes na comunidade.

A avaliação subjetiva quanto ao apoio recebido por parte dos usuários é elemento destacado na literatura como relevante componente do apoio social (Gracia Fuster, 1998; López-Cabanas & Chacón, 2003; Pierce et al., 1996). As famílias deste estudo caracterizaram o apoio emocional recebido do Serviço como de certa proximidade, semelhante à relação com um amigo. Esse aspecto permite questionar a linha que separa o apoio formal (prestado pelos serviços sociais) do apoio informal (relacionado às relações pessoais e comunitárias). O apoio oferecido é formal, no sentido de que o Serviço executa etapas metodológicas previstas, operando a partir de um sistema de categorias explícitas. Entretanto, parece que para as famílias este apoio precisa ser sentido como informal, próximo, pois esse é o apoio reconhecido e valorizado. São manifestações informais de afeto, apresentadas pelos trabalhadores, que possibilitam às famílias perceber a ação do projeto. O apoio formal precisa

ser sentido como informal, tornando possível, a partir do vínculo trabalhador/usuário, compreender a efetividade do Serviço. Conforme Gracia Fuster (1998), trata-se da aproximação de culturas diferentes: regras formais e procedimentos de rotina versus privacidade de regras implícitas e a atividade espontânea.

A revisão realizada por Gracia Fuster (1998) já apontava análises teóricas que problematizavam a importância dos grupos informais e seu papel complementar aos sistemas de apoio formais. Mais do que isso, o autor reflete sobre a falsa oposição ou incompatibilidade entre tais estruturas de apoio: em determinados casos a ajuda não profissional pode ser tão efetiva quanto a ajuda de profissionais, como no caso dos grupos de auto-ajuda. A questão não é se os sistemas formais de apoio podem substituir as redes informais, mas como podem atuar de forma mais articulada, estimular tais redes e, principalmente, aprender com seus padrões de interação de modo a tornarem-se mais efetivas.

Esse parece ser um aprendizado exercitado pelo Serviço Ação Rua. Na visão das participantes, os trabalhadores do Ação Rua, diferentemente de outras experiências das famílias com serviços socioassistenciais, parecem incorporar em sua prática a dimensão de reciprocidade em oposição à dimensão de autoridade, que caracteriza os sistemas formais. Também a demonstração concreta de afeto por parte dos trabalhadores e a aceitação da realidade de vida das famílias são elementos pertinentes de análise. Diferentes falas das participantes destacaram momentos de expressão física de afeto: o abraço, o toque, o “pegar na mão”, o sentar junto, mesmo que na sujeira. O *apoio emocional* irá auxiliar, especialmente às mães, a reconhecer suas emoções e padrões relacionais estabelecidos com os filhos que se encontram em situação de rua, com feedbacks relacionados aos potenciais de sua identidade e desempenho parental (ajudando-as no aprendizado do exercício da maternagem, por exemplo). Parece estar em questão um elemento de humanização, um momento de aproximação mais efetiva do trabalhador, uma interação que é percebida como verdadeira, ainda que seja uma tarefa profissional. São elementos como esses que tornam possível o vínculo, e é somente a partir do vínculo que a intervenção passa a existir de fato. A análise assinala que é justamente o caráter informal percebido que cria condições para o vínculo, torna acessível e qualifica os serviços de apoio ofertados pelos programas sociais.

De acordo com Due et al. (1999), o *apoio social* e a *rede social* seriam facetas relativas às características funcionais e estruturais das relações interpessoais. O apoio social envolveria os aspectos mais qualitativos das relações, incluindo tanto um senso de integração quanto as tensões sociais ou relações conflitantes; e a rede social comporia os aspectos estruturais das relações sociais, com sua estrutura, o número e tipo dos relacionamentos, sua duração, frequência, diversidade, densidade e reciprocidade. Ao analisar o apoio social

construído na relação com as famílias, não ficam excluídas as diferenças sociais entre trabalhadores e famílias, que, em sua maioria, são de classes sociais e moram em bairros diferentes do público que atendem. Percebido subjetivamente pelas famílias como informal, o apoio social é formal para os trabalhadores, não em sua expressão, mas em sua essência, afinal, é instrumento de trabalho, uma tecnologia relacional. Portanto, no contexto desta tese, o apoio social oferecido pelo Ação Rua pode ser interpretado como *formal/informal*. Essa expressão destaca a contradição que constitui a relação interpessoal estabelecida no contexto das profissões de ajuda, especialmente aquelas que envolvem a abordagem social e intervenções comunitárias.

Estas características reforçam a possibilidade de compreender os processos que ocorrem nestas interações como processos proximais (Bronfenbrenner, 2005b), tendo em vista que se observa a presença de afeto, reciprocidade e equilíbrio de poder. Esse equilíbrio de poder refere-se à posição de respeito pelos conhecimentos e perspectivas da família no andamento das intervenções, ao não impor o ponto de vista do Serviço, sem, todavia desconsiderar que a diferença de classe social compõe esse cenário. A reciprocidade, neste contexto, precisa ser diferenciada daquela existente entre pessoas que disponibilizam apoio social e compartilham o mesmo contexto de vida, são vizinhas, por exemplo. Trata-se de um nível de reciprocidade que tende para a relação pessoal de ajuda, mas que se mantém também como relação profissional de ajuda. Tais relações proximais ocorrem com regularidade, num período de tempo, no contexto de inserção e se tornam progressivamente mais complexas. Elas favorecem o desenvolvimento na medida em que são percebidas pelas famílias como promotoras de competências.

Neste sentido, convém retomar um importante aspecto contido na sua definição: o processo proximal envolve uma transferência de energia entre um ser humano em desenvolvimento e as pessoas, objetos e símbolos existentes no ambiente imediato (Bronfenbrenner & Evans, 2000, p. 118). Esta transferência de energia pode ser tanto unidirecional quanto bidirecional, ou seja, da pessoa em desenvolvimento para aspectos do ambiente, destes aspectos para a pessoa em desenvolvimento, ou em ambas as direções, de forma separada ou simultânea. Tudge (2008) destaca que um dos aspectos dos processos proximais que precisam ser considerados refere-se à forma como os papéis sociais são negociados entre parceiros, e o significado que as atividades e interações têm para os indivíduos e seus parceiros. Assim, os papéis sociais em jogo podem ser de educador, de amigo, de representante do Estado, de repressor do trabalho infantil, de acordo com a forma como o a relação se estabelecer e o significado dado pelos participantes.

O *apoio instrumental* está relacionado com as etapas do Serviço: abordagem na rua, acompanhamento da família e gerenciamento das relações com a rede. Pode-se destacar a necessidade de promoção de interfaces com outras redes formais de apoio cuja atuação não atinge adequadamente o público em situação de rua (educação e saúde, por exemplo). Ou seja, o Ação Rua passa a atuar como mediador dos micro e meso sistemas que atuam (ou deveriam atuar) com a criança em situação de rua a sua família. O *apoio instrumental* oferecido pelo Ação Rua refere-se principalmente ao acompanhamento das famílias em seu processo de inserção nos recursos assistenciais de transferência de renda e apoio familiar (Bolsa Família, NASF e PETI, no período em estudo). Esse acompanhamento deve ser devidamente destacado, uma vez que, na descrição dos trabalhadores, não se refere a *fazer por*, mas a *fazer com*. Nesse sentido, o apoio instrumental de acompanhamento, soma-se ao *apoio informacional*, pois, para muitas dessas famílias, não basta a disponibilização de informações sobre como fazer documentos, como inscrever-se em programas, mas é necessário o movimento concreto de acompanhar a família nos seus primeiros acessos à rede de serviços. Essa ação mostra-se ainda mais relevante quando se coloca em questão o objetivo de construção de cidadania das pessoas colocadas à margem das demais políticas públicas. Dessa forma, o papel do Ação Rua parece ser importante na constituição do mesossistema, pois atua diretamente nos microssistemas destas famílias, favorecendo seu entrelaçamento.

Dentre as dificuldades reconhecidas pelas famílias na atuação do Ação Rua, cabe destacar a falta de clareza quanto às etapas do acompanhamento, especialmente quanto à etapa de finalização. Por um lado essa questão relaciona-se ao fato do vínculo ser reconhecido como informal, portanto submetido aos tempos, distanciamentos e proximidades das relações informais. Por outro lado, não saber ao certo quando termina a intervenção parece provocar, em algumas famílias, algum desconforto ou por sentirem-se abandonadas quando o acompanhamento distancia-se, ou por não compreenderem porque o acompanhamento se mantém, mesmo os filhos não estando mais em situação de rua. As demais vulnerabilidades vividas por essas famílias, que possivelmente contribuíram para a experiência de rua dos filhos, motivam a continuidade do atendimento. Entretanto, essas vulnerabilidades podem não ser consideradas um problema pelas famílias, ou elas podem não desejar maior intervenção do Serviço.

Cabe registrar que não foram mencionados pelas famílias, em nenhum dos grupos, elementos relevantes relacionados à reinserção na comunidade. Esse é um eixo previsto no projeto do Serviço Ação Rua, que favoreceria as redes de apoio informais, e alimentaria as relações da criança/adolescente e sua família em sua comunidade. Entretanto, as famílias referem a inserção em serviços socioassistenciais, mas não comentam sobre sua participação

mais efetiva em espaços da comunidade ou outros grupos de apoio. Uma hipótese é que esse objetivo do serviço não tenha sido de fato atingido. Por outro lado, esta etapa metodológica pode ter sido trabalhada, mas não percebida enquanto tal pelas famílias participantes.

Os dados deste estudo apontaram a predominância de uma percepção positiva das famílias em relação ao Serviço e podem contribuir no processo de avaliação das estratégias utilizadas assim como no seu aperfeiçoamento. Entre as modificações percebidas pelas famílias a partir da intervenção do Serviço Ação Rua, estão: a inserção dos filhos ou da própria família em programas ou serviços (escola, SASE, Bolsa Família); modificações nas interações familiares (maior diálogo dentro da família, em especial entre as mães e os filhos); modificações nos estilos educativos adotados (mais conversa e menos violência física). Ainda assim, há referência de que alguns de seus filhos seguem em situação de rua.

A etapa de avaliação do serviço Ação Rua realizada com as famílias destaca a necessidade de revitalização e transformação dos sistemas de apoio dos serviços públicos, de modo a torná-los mais participativos, acolhedores e atrativos para o usuário, o que pode ser proporcionado a partir do aprendizado dos padrões de interação informais. O fato da intervenção das equipes ser reconhecida pelas famílias como apoio emocional informal aparece como uma de suas principais forças potencializadoras das interações proximais que se seguem ao vínculo.

Em estudos futuros seria relevante considerar as opiniões de outros membros da família, para além das cuidadoras principais, criando condições alternativas para sua motivação e participação. Há necessidade de construir diversos ângulos de aproximação à realidade complexa das famílias. No caso deste estudo, ainda que a pesquisadora estivesse inserida ecologicamente no contexto institucional do Serviço Ação Rua, não possuía (e não foi possível a constituição de) um nível de inserção ecológica que possibilitasse maior interação com as famílias. A partir dessa interação poderiam ter sido criadas condições para uma maior participação das famílias nos grupos focais, ou constituídas formas alternativas para sua escuta.

Como uma limitação do estudo deve-se destacar o possível viés da amostra, uma vez que só participaram famílias que se dispuseram a ir até o local do grupo nas datas marcadas. Para favorecer uma maior participação das famílias em processos de avaliação das intervenções que lhes são direcionadas é necessário aprimorar formas de acesso às famílias nas atividades que já realizam junto à rede socioassistencial. Nesse caso, o objeto da interação poderia ser ampliado, avaliando não somente um serviço, como foi o caso do Ação Rua, mas abrangendo a avaliação global dos serviços dirigidos ao conjunto de famílias presentes nesses espaços.

6.4 Trabalhadores sociais: percepções sobre a intervenção do Serviço Ação Rua

Este capítulo apresenta a percepção dos trabalhadores sociais (educadores, psicólogos e assistentes sociais) quanto à intervenção desenvolvida pelo Serviço Ação Rua. Buscou-se identificar que elementos da intervenção são percebidos como relevantes no enfrentamento à situação de rua e na promoção da revinculação das crianças e adolescentes às suas famílias e comunidades.

Método

Participantes

Participaram do estudo 17 trabalhadores/as (13 mulheres e quatro homens), provenientes de nove Núcleos do Ação Rua, sendo 10 Educadores/as Sociais, quatro Psicólogos/as e três Assistentes Sociais. As idades variaram entre 25 e 49 anos. Os/as participantes possuem, em sua maioria, diversas experiências anteriores de atuação na área social, em instituições tais como abrigos, serviços socioeducativos (por exemplo SASE, Agente Jovem) além de atuações junto a serviços de saúde para drogadição, Conselho Tutelar e diretamente com situação de rua (no SASE-Travessia, Sobressair, Educação Social de Rua Comunitária). Com uma exceção, todos os educadores sociais estavam cursando ou já haviam concluído cursos superiores em áreas afins. Os participantes que trabalham em funções técnicas possuem cursos de pós-graduação em seus campos de atuação, como especializações em projetos sociais e residência em saúde mental coletiva.

Instrumentos e procedimentos

Uma vez que não seria possível a realização de grupo focal com a participação da totalidade dos trabalhadores, foram convidados a participar um técnico e dois educadores de cada núcleo, como forma de contemplar a diversidade de saberes e fazeres que caracteriza as equipes. Uma carta convite foi encaminhada à coordenadora de cada Núcleo e cada equipe definiu os membros que participariam dos grupos focais, a partir dos profissionais interessados. Como critério de inclusão foi considerado o tempo mínimo de seis meses trabalhando no Ação Rua.

Os grupos focais com os trabalhadores sociais foram realizados após um ano e meio de implantação do Serviço, em outubro de 2008. Ocorreram três grupos, sendo que dois deles contaram com cinco (5) e um com sete (7) participantes. A pesquisadora atuou como moderadora, utilizando questões orientadoras (Anexo B), e duas relatoras-observadoras

manejaram a câmera e fizeram registros. A duração dos grupos foi de cerca de duas horas. Todos os debates foram registrados através de filmagem e transcritos.

Na ocasião do grupo focal, os trabalhadores preencheram ficha de dados sociodemográficos (Anexo C) com dados gerais, como sexo, idade, formação profissional, experiências profissionais prévias, motivação para escolha desse trabalho. Os grupos foram realizados na Universidade, com o objetivo de demarcar o momento de coleta de dados de pesquisa, diferenciando-o de outros encontros da pesquisadora com os trabalhadores por demandas de trabalho.

Análise dos dados

Os dados obtidos através de Grupo Focal refletem as ideias, percepções e opiniões discutidas, com ênfase na noção coletiva que prevalece sobre os temas abordados e que formam um processo dinâmico e único (Carey, 1994; De Antoni et al., 2001; Fávero et al., 2008; Neto et al., 2002; Tanaka & Melo, 2001). Num primeiro momento, os dados dos grupos focais foram analisados separadamente, uma vez que cada um deles constitui uma configuração ecológica distinta. Primeiramente produziu-se uma descrição sintética dos temas debatidos em cada grupo. A seguir foram organizados eixos temáticos por grupo focal. Posteriormente, buscou-se uma unificação dos dados e análises produzidos nos três grupos. Destes eixos, foram selecionados aqueles que estão mais diretamente relacionados com a avaliação da intervenção do Serviço, os quais são apresentados nos resultados. Excertos dos grupos focais foram utilizados na descrição temática, seguidos de número do/a participante e de seu grupo focal. Os dados foram analisados conforme proposto por Yin (2005) para o Estudo de Caso Único Incorporado.

Resultados

A análise das discussões realizadas pelos três grupos de trabalhadores levou a uma leitura do Serviço Ação Rua a partir de sua intervenção: de um nível macrossistêmico (intervenção com a sociedade), para um nível microssistêmico (intervenção com os usuários), passando pela relação com a rede. Assim, os resultados apresentam os eixos originados nos debates dos grupos e que, num movimento em espiral, movimentam-se de uma perspectiva mais ampla para chegar às relações entre os indivíduos (sociedade, rede de serviços, família, criança/adolescente). Um último eixo de análise agrega questões político-metodológicas referentes ao Serviço em si. Certamente esses eixos temáticos se entrelaçam, mas, para fins deste estudo, foi analisado em maior detalhe como os trabalhadores percebiam o Serviço

Ação Rua em cada um desses níveis de intervenção, as dificuldades e potenciais encontrados em cada nível. A Tabela 11 apresenta a estrutura dos eixos de análise:

Tabela 11. *Estrutura dos Eixos de Análise – Trabalhadores Sociais*

Eixos Temáticos	Subtemas
1. Intervenção com a sociedade	a) Visibilidade para a situação de rua b) Formas de intervir
2. Intervenção em rede	a) Diálogo entre a rede de serviços: tensionar e mediar b) Circulação na rede e referenciamento c) Desafios da constituição de uma rede integral
3. Intervenção com os usuários	a) Foco na família b) Foco no desejo da criança/adolescente c) Foco no conceito de cidadania
4. Questões político-metodológicas	a) Modo de gestão b) Necessidade de aprofundamento conceitual e metodológico c) Intersetorialidade

1. Intervenção com a sociedade

Os trabalhadores apontaram como papel do Ação Rua, em um nível amplo, intervir com a “sociedade”, instituições diversas, comerciantes e os cidadãos comuns. Estes não teriam percepção/consciência de sua participação nos processos que constituem e mantêm a situação de rua na cidade, como as diferenças socioeconômicas e mesmo o hábito de dar esmolas: “*mostrar que, bom, sim, a tua esmola contribui, o teu pãozinho ali contribui*” (2, Grupo 1). Os trabalhadores entendem que “*além de educar as instituições, precisa tentar educar a sociedade de uma maneira geral, (...) deveria ser o ponto modal de qualquer projeto que pretende trabalhar com esse público... E é o maior desafio...*” (1, Grupo 1). É necessário “*ficar provocando a sociedade, seja o Poder Público, sejam as ONGs, sejam as pessoas que te demandam serviço (...) pra ter uma outra forma de olhar pra esse guri né*” (1, Grupo 3).

O eixo temático *Intervenção com a sociedade* está organizado em dois subtemas: visibilidade para a situação de rua e formas de intervenção. O tema *visibilidade* apresenta a contradição presente no fato do Serviço tornar visíveis as demandas advindas da situação de rua, mas ao mesmo tempo, atuar como paliativo social: minimizar a situação de rua, mas não enfrentar a questão social geradora. O tema *formas de intervenção com a sociedade* delinea as propostas dos trabalhadores sociais para atuar efetivamente em nível macrossistêmico.

a) Visibilidade para a situação de rua

Os participantes dos grupos fizeram referência à “*reprodução dos indesejados*”, referindo Paulo Freire (1970, 1987), destacando a estranheza do olhar da sociedade às pessoas

em situação de rua. Para eles, o Ação Rua deu visibilidade e pertencimento para a situação das crianças, que tende a ficar oculta, tornando-se parte da paisagem: *“Ele só é visível quando ele tá incomodando na rua, fazendo alguma bagunça, daí alguém da comunidade liga pra a gente retirar essa criança de lá”* (2, Grupo 3). Conforme as discussões dos grupos focais, a demanda social constatada a partir das solicitações de abordagem à central telefônica foi, em geral, de caráter higienista e relacionada à antiga doutrina da situação irregular: era esperado que o Serviço tirasse as crianças da rua o mais rápido possível, pois elas estariam interferindo negativamente naquele espaço:

“Só que a sociedade, ela demanda esse guri na sinaleira, porque ela fomenta a estada desse guri. (...) então quando os nossos guris tão chapados demais, tão incomodando demais, eles nos ligam, mas quando os guris tão light, eles vão lá e dão dinheiro pra ajudar na feira” (1, Grupo 1).

Em seu cotidiano, os trabalhadores referiram entrar em contato com o olhar do outro, o olhar da “sociedade”, das pessoas que passam e observam a interação que o educador estabelece com o/a menino/a que está na rua. Nessas circunstâncias os exemplos trazidos foram de vivenciar um pouco do preconceito que quem está em situação de rua enfrenta a toda hora:

“Então eu sei que quando a sinaleira fecha, todo mundo pára olhando, nós sentado, nós brincando, nós desenhando com eles, sabe, eles rindo com a gente. As pessoas falam, comentam, porque não sabem como é que é o trabalho” (1, Grupo 2).

Os participantes discutiram a necessidade de fugir da idealização da infância burguesa, assumir a existência de múltiplas infâncias, desde que garantidos direitos. A vinculação com a criança, para eles, tem como aspecto positivo dar visibilidade para a situação de rua existente na cidade, mas também, especificamente, para as necessidades de cada criança, como pode ser percebido pelos trechos a seguir:

“Eu acho que a luta é pra que exista uma infância, porque criança sempre existiu no mundo, mas infância nem sempre existiu. (...) Não são as mesmas crianças, não é a mesma infância que a gente teve. Então às vezes parece que tem um abismo imenso entre assim o mundo adulto” (3, Grupo 3).

Os trabalhadores entendem que o serviço contribuiu para criar uma visão nova da infância. Entretanto, eles acreditam que a sociedade em geral, a rede, e os próprios gestores não sustentam essa nova visão, emergindo ainda o paradigma da situação irregular:

“Os educadores e as equipes são os que ficam gritando assim: “Olha, a violação de direito tá acontecendo aqui, quem é que vai assumir isso comigo, quem é que vai

comprar essa briga?” (...) Então assim o papel do educador e das equipes é muito de tá provocando, tá comprando essa briga, tá denunciando isso” (1, Grupo 3).

Os debates dos trabalhadores durante os grupos focais sublinharam certas ambiguidades quanto ao papel do Serviço: por um lado, sua existência demonstra real intenção dos gestores e a sociedade de solucionar a situação de rua, por outro, seu papel é como paliativo, ser “o remédio que oculta o sintoma social” gerado pela própria organização social e econômica da sociedade. As seguintes falas originadas nos grupos focais problematizam a questão:

“E logo que eu entrei no Ação Rua, assim, eu fiquei... eu achei uma loucura assim o trabalho, porque o Estado, ao mesmo tempo que ele faz com que... toda essa violação de direitos fundamentais, (...) faz com que exista essa divisão, assim, dos pobres, que não tem acesso, né, parece que vem o Ação Rua como um remédio, assim, né, mas o remédio ele só tapa o furo, ele só cura o sintoma. (...) Por isso a gente tem que ter o cuidado, ver se a gente não tá entrando nessa lógica assim de limpeza, de retirada...” (2, Grupo 3).

Os trabalhadores referiram que o Ação Rua “está na vitrine”, associando a exigência de que estejam sempre na rua com o objetivo de dar visibilidade política para o Serviço. Entretanto, questionam para qual parcela da sociedade é destinada essa visibilidade, para o cidadão que se incomoda com a presença de crianças nas ruas ou para as famílias usuárias:

“Mas as famílias às vezes não tão conseguindo nos enxergar, porque a gente tem que tá em tudo que é lugar... a gente tem que tá na vitrine, tem que trazer um número, tem que tá aparecendo... Então a gente tem que sair e fazer tantas abordagens” (3, Grupo 1).

Essa contradição em que ofertar o serviço de abordagem social reflete no ocultamento do problema social estaria relacionada com determinadas concepções dos gestores, reproduzindo ideias presentes na sociedade em geral. Isso é exemplificado no trecho a seguir:

“O que acaba acontecendo é que o investimento acaba sendo nosso, do nosso corpo, da nossa energia, do nosso movimento (...) eu vejo quão qualificado a gente tá nesse trabalho, nesse processo, na discussão, no debate entre as pessoas, os olhares estão cada vez mais complexos. Mas aí quando vai pro gestor, que é aquele que tem mais poder de decisão, parece que toda essa discussão se esvaziou, assim” (4, Grupo 1).

Segundo os trabalhadores, os gestores em nível macro tendem a ver o trabalho com superficialidade, esvaziando o conteúdo mais complexo da discussão. Como consequência, não favorecem, dentro de seu espectro de atuação, a articulação necessária para a efetividade das intervenções.

b) Formas de intervir com a sociedade

De acordo com os trabalhadores, o Ação Rua deveria trabalhar para favorecer o aprendizado coletivo de novos olhares para situação de rua, visando à mudança nas estruturas sociais. Isso implicaria trabalhar com a mídia e constituir campanha permanente para gerar uma nova cultura, relacionada com a defesa de direitos: o papel do educador de rua é dar voz enfática, denunciar a violação de direitos gerada pela própria sociedade.

Trabalhar a cidadania e o reconhecimento de direitos implicaria dar visibilidade pública e política para a situação de rua e para a vivência dessas crianças e famílias. Este é um dos aspectos que foi considerado positivo pelos trabalhadores na avaliação do Serviço Ação Rua. Apontaram, ainda, que não há receitas sobre como trabalhar com a sociedade, devendo ser construído regionalmente, mas também municipalmente. Como uma forma concreta de trabalhar essa educação da sociedade, foi trazido um exemplo de seminário regional voltado para os grandes comércios e redes de pequenos comerciantes, que demandavam muitas abordagens de caráter imediatista (tirar o menino da frente de seu comércio), em que foi apresentado o Serviço, com repercussão avaliada como positiva. Outro eixo de intervenção com a sociedade, mencionado pelos grupos, envolveria mudanças socioculturais relacionadas à esmola e à forma como a sociedade lida com a criança na rua. O grupo apontou como negativo não terem sido desenvolvidas campanhas municipais contra esmola, como previsto e proposto a cada ano pelo Serviço. Entretanto, uma equipe realizou a campanha “sua esmola tira a criança da escola”, realizada em sinaleiras da sua região.

2. Intervenção em Rede

Neste eixo estão descritos os elementos que compõem a intervenção realizada pelo Ação Rua junto à rede de proteção, segundo os trabalhadores. Como consta também no Projeto Técnico (PMPA, 2006), os grupos focais referiram que o Serviço deve ser uma “ponte”, uma travessia para o ingresso, efetivo acolhimento e permanência tanto das crianças quanto de suas famílias nos serviços socioassistenciais. Entretanto, atingir esse objetivo é um grande desafio:

“Muitas vezes eu percebo que a família não é exatamente a parte mais difícil de trabalhar, eu vejo as instituições, como são difíceis! E como a criança em situação de rua ela é vista de forma diferente (...) com preconceito, com estigma” (1, Grupo 1).

Foram desvelados aspectos positivos e negativos, tensionamentos e contradições surgidas na relação entre Ação Rua e rede de serviços. Destacaram-se três subtemas: a) o favorecimento ao diálogo entre os serviços, oscilando entre tensionar e mediar; b) o papel de

circulação na rede, sendo referência para os casos da rua; e c) os desafios da constituição de uma rede que seja mais efetiva e trabalhe com o sujeito integral.

a) Diálogo entre a rede de proteção: tensionar e mediar

Conforme os participantes, os serviços da rede encontram-se compartimentados, focados em seu próprio fazer. Uma das tarefas destacadas pelos trabalhadores na relação com a rede foi favorecer o diálogo entre os serviços. Isso implicaria em construir formas de relação horizontais, não hierarquizadas, com interface, dialógicas, como pode ser observado no trecho do debate do Grupo 1:

– *“A questão da rede não é o equipamento, a rede é quem tem relação. Ter diálogo, consulta, troca, ter disponibilidade. É sentar pra conversar e não achar (...) “eu tô te mandando”, é solucionar junto. (...) é outro desafio pra nós, (...) por vezes é demandar, dizer o que deve ser feito, ou... e é um incômodo isso, chamar pra conversa por vezes. Parece que isso não existia, eu aqui, tu ali, tu ali... (participante 5.) [falam juntas, reproduzindo, metaforicamente, falas da rede]:*

– *“Eu faço o meu trabalho...” (Participante 3)*

– *“E não tenho o que conversar contigo...” (Participante 5)*

– *“E não quero nem saber o que tu tá fazendo.” (Participante 3)*

Provocar o diálogo, portanto, do ponto de vista dos trabalhadores, envolve tensionar para que a temática da rua seja debatida, e para que *“as coisas aconteçam”*, ou seja, que as necessidades da criança e da família sejam atendidas. No discurso dos trabalhadores observou-se também uma preocupação com a diferença entre o tempo da criança e os tempos das instituições, muito mais lentos:

“Daí vem até aquela questão da noção do tempo, né, o quanto essas crianças que tão em situação de rua, o quanto elas já perderam, o quanto é difícil, vai demorar até que uma pessoa vá na escola falar com a orientadora, diretora, um responsável pra ler um documento. Então a gente tensiona no sentido assim de... a gente pega e vai lá, a gente lê, conversa com aquelas pessoas, a gente liga, pra ver se tem alguma resposta, alguma perspectiva nesse sentido né” (3, Grupo 2).

Este mostrou-se um aspecto delicado na fala dos participantes: é necessário que o Ação Rua seja flexível e acolhedor com a rede, que precisa ser e percebê-los como parceiros. Ao mesmo tempo, é imprescindível manter um caráter proativo e questionador das práticas estabelecidas/enrijecidas. É vital reconhecer as disputas de poder entre os serviços, de modo a qualificar o acolhimento e dar maior agilidade para as ações da rede, como exemplificado:

“Eu vejo assim, eu acho um sucesso (o Ação Rua), sou apaixonado pelo modelo que está posto, isso que eu acho bárbaro, pelo trabalho que produz de tensionar, de encher o saco mesmo pra que a coisa funcione” (1, Grupo 1).

Esse movimento de mediação e confronto foi descrito como um papel político de defesa dos direitos das crianças. Foi apresentado também como algo muito desafiador, gerador de angústia, e que exige uma tradução constante da linguagem da família com a linguagem da rede. Por estarem mais próximos das famílias, os trabalhadores do Ação Rua se sentem como legítimos tradutores e mediadores nessa relação família/rede:

“Nessa rede a gente tenta uma linguagem parecida com aquela família, pra não ficar cada um fazendo um plano, né, separado” (4, Grupo 3).

“Mediar com os parceiros, com a rede, mediar com a família, porque eles são completamente díspares. Parece que tu tem que falar uma linguagem com cada um, mediar a linguagem dos dois, e... sabe... essa sensação de mediar tudo é muito angustiante...” (5, Grupo 3).

Portanto, neste subtema foram destacados o tensionamento e mediação que são estabelecidos na relação com a rede, sendo necessária a construção de relações horizontais, apropriação da linguagem da família/comunidade, de modo a trabalhar a cidadania e os direitos com as pessoas em situação de rua.

b) Circulação na rede e referenciamento

O aspecto de circulação que caracteriza o trabalho do Ação Rua foi descrito pelos trabalhadores como um dos elementos mais importantes na vinculação com o/a menino/a e com as famílias: a presença concreta na rua, estar nos lugares onde eles estão, realizar essa busca ativamente, estar na comunidade. Na proposta metodológica do Ação Rua, haveria uma mudança na posição em que o trabalhador se coloca, um movimento ativo de ir ao encontro. Não dispor de um lugar institucional fixo para atuar com a criança faz com que a intervenção seja o próprio encontro, o que diferencia a relação deste Serviço com seu público alvo.

Segundo os trabalhadores esta metodologia traz movimento para a rede, pois prevê encontros fora dos momentos estruturados das instituições. A circulação nos espaços das instituições permitiria também reconhecer suas características, dificuldades e papéis, a partir da perspectiva do caso e da situação de rua. A circulação na rua e na rede permitiria aproximar a lógica das vivências das famílias e crianças/adolescentes aos serviços, que muitas vezes estão premidos pela lógica restrita de seu funcionamento institucional. Por um lado, isso exige sair “fora dos limites” das intervenções e das relações tradicionalmente

estabelecidas. Por outro lado, exige também uma busca constante de equilíbrio por parte dos trabalhadores do Ação Rua, como exemplificado pela seguinte fala:

“Isso eu aprendi muito aqui, a questão do movimento, sabe, tu sair fora do teu limite, assim, mas equilibrando. (...) as pessoas tão um pouco cristalizadas, as instituições tem que dar conta de um cotidiano horroroso, de pressão, nesse sentido é uma estrutura engessada. (...) E o Ação Rua traz esse movimento, sabe, a circulação. A gente tá lá antes que eles nos liguem... (...) a gente tem essa possibilidade de estar conversando também nos momentos que eles nem sabem que a gente vai estar ali” (4, Grupo 1).

Os trabalhadores avaliaram como positiva a forma mais flexível, menos estruturada, do atendimento realizado, com visitas e encontros com as famílias muito mais frequentes, em comparação com os modelos de atendimento existentes no período da avaliação. Além disso, no Ação Rua não há desligamento por descumprimento do plano e isso foi apontado como favorecedor da intervenção. O objetivo da atuação com as redes seria mostrar que esse contato mais frequente é possível e necessário, tornando-as sensíveis para modificar suas metodologias de trabalho:

“Como me disse uma mãe ontem, “vocês são os únicos que vem aqui”. Quer dizer, que a gente não seja os únicos, que através da gente outras instituições, outras pessoas possam olhar também essas famílias da forma que a gente olha” (1, Grupo 1).

O papel de circulação é fundamental, mas possui contradições. O Ação Rua supriu uma demanda que a rede não conseguia dar conta, como fazer visitas domiciliares sistemáticas, acompanhar as famílias ou alunos de perto. Segundo os participantes, esse método de trabalho por vezes provocou incômodos na rede, que, ou não consegue, ou receia esse contato mais próximo com as famílias, reeditando as questões de preconceito já levantadas anteriormente. Se o Ação Rua cumpre o papel de “pernas” dos serviços, isso poderia facilitar a acomodação da rede, como exemplificado a seguir:

“Então se todo mundo, se a escola fosse atrás do guri que não está indo, se o programa de família fosse fazer mais visitas domiciliares, né. Mas eu acho que a rede se apóia um pouco no Ação Rua porque a gente faz essa ponte mais direta, essa busca ativa, assim” (6, Grupo 3).

Essa acomodação repercutiu também em uma situação fortemente problematizada nos grupos focais: o Serviço Ação Rua acabou por constituir-se como referência não somente para as crianças/famílias, mas também para a rede. Isso implicou em seu frequente acionamento pelos serviços da rede, a cada intercorrência devido a dificuldades em lidar com as situações que a criança/família traz para o cotidiano das instituições. Foram acionados para mediação

de conflitos, mesmo depois de longo tempo de inserção na rede. Os trabalhadores interpretaram essa supersolicitação como uma dificuldade em incorporar o usuário com experiência de rua, que permanece não completamente integrado ao espaço, mas estigmatizado como o “da rua” e, portanto, “do Ação Rua”:

“Eu concordo que é bom pro guri a gente ser uma referência, mas eu também me preocupo com essa coisa de quanto essa referência é pro serviço, sabe. Tipo assim ela disse: “Ah, as crianças são do Ação Rua”. Sabe, não, as crianças não são nossas, são da comunidade!” (3, Grupo 1).

Essa atuação muito próxima aos serviços mostrou-se necessária para que a rede de fato acolhesse a criança com experiência de vida na rua e reconhecesse as características e necessidades de suas famílias, superando as frequentes situações de preconceito e expectativas irreais dos serviços quanto ao comportamento desses usuários. O objetivo seria trabalhar para sensibilizar novos olhares e novas intervenções dos serviços, como pode ser observado na fala a seguir:

“Nós inserimos uma criança, no SASE, do trabalho infantil... (...) A diretora, a vice, em reunião, chamou o Ação Rua (...) dizendo que aquela criança de quatro anos, a educadora não estava sabendo conduzir na sala de aula, porque ele não sabia sentar-se à mesa, não sabia comer no seu pratinho, não sabia colocar os brinquedos dentro da caixa. (...) A gente foi até lá pra falar da realidade dessa criança, desta família: que eles não tinham mesa, pra sentar-se à mesa, eles dividiam o colchão, os colchões espalhados no chão, menos ainda eles tinham brinquedos, eram cacos. Então são essas coisas que eu me indigno, pedagogas, diretoras de escola, não saber conduzir” (7, Grupo 3).

As discussões dos grupos focais problematizaram a necessidade de dar um limite para a atuação do Ação Rua, esclarecer até onde é possível ir de modo a auxiliar na travessia das crianças/famílias em sua inserção na rede e confiar que o serviço para onde se encaminha dará uma boa continuidade. A questão da passagem do caso foi apontada como uma dificuldade, e os trabalhadores nem sempre se sentem seguros de que a intervenção será devidamente continuada:

“A minha preocupação é com referência ao vínculo que a gente cria com a família, essa é a minha preocupação, sabe, o todo que o Ação Rua construiu, no momento que ele insere na assistência, de repente se parte, quebrar o vínculo, quebrar toda aquela construção que tu estás fazendo com o sujeito, pode se perder” (3, Grupo 3).

A dificuldade em fazer essa passagem parece residir na pouca confiança dos trabalhadores de que os outros serviços da rede serão tão cuidadosos e conferirão a mesma

atenção dada às crianças/famílias pelo Ação Rua. Essa insegurança seria baseada em experiências concretas da atuação de serviços da rede, como acolhimentos pouco calorosos ou mesmo expulsivos nos abrigos e escolas, visitas domiciliares de portão, em que o profissional sequer entra na casa da família, e mesmo a supersolicitação do Ação Rua para mediar intercorrências nos serviços. Por outro lado, essa dificuldade em fazer a passagem pode estar alicerçada também em aspectos subjetivos dos trabalhadores, significando dificuldade em desligar-se dos casos.

Conforme as discussões dos grupos focais, o Ação Rua acabou por ser depositário de grandes expectativas da rede, de soluções para problemas que precisariam ser assumidos em co-responsabilidade por todos. A circulação pela rede, a capilarização, que possibilita ao serviço estar em vários lugares ao mesmo tempo alimentou essas expectativas. Por vezes os trabalhadores sentem-se e ocupam o lugar dos que podem tudo, de “santos” (*os “São Rua”, 1, Grupo 1*) ou “super-heróis” (*4, Grupo 1*), como exemplificado:

“Também vejo assim que tão atribuindo ao Ação Rua tipo assim o salvador da pátria né, ele vai, mete as caras, tensiona, briga pelos direitos” (3, Grupo 3).

c) Desafios da constituição de uma rede integral

Para os trabalhadores, o grande objetivo do trabalho com a rede é auxiliá-la a assumir integralmente seu papel junto aos casos. A tarefa do Ação Rua não seria assumir para si o lugar de cuidador, mas provocar e apoiar para que a rede assumisse esse papel, sem refazer um trabalho que está em andamento, num processo de confiança mútua. Segundo os grupos focais a visão integral dos sujeitos em atendimento pressupõe articulação entre diversas políticas. Esse assumir de novos papéis pela rede perpassa a compreensão de um novo fazer, mais de prevenção do que de ativismo intenso, focado na intervenção direta na rua.

Ainda que a constituição de uma rede integral tenha sido mencionada como um grande desafio, os grupos salientaram que a rede deve ser vista por seus aspectos mais positivos e criativos. Percebem a rede de serviços como algo “vivo”, onde também é possível encontrar desejo de aprender e de reinventar os fazeres a partir das necessidades concretas encontradas no caminho, como no seguinte exemplo:

“Pra mim é muito gratificante ver a rede funcionando, com dificuldades, mas assim, a disponibilidade de todos os atores de aprender” (4, Grupo 3).

Como forma de operacionalizar uma rede integral os trabalhadores apontaram a necessidade de construção de uma ética compartilhada entre os serviços. Essa ética envolveria a perspectiva de aprendizado constante e construção de formas mais transparentes para interagir com as famílias, sempre em direção de maior cidadania e autonomia. Durante as

discussões, os grupos criticaram o fato das famílias ficarem apartadas das discussões que lhes dizem respeito. Defenderam que seja utilizada linguagem adequada para que as famílias compreendam as implicações das intervenções, com seus direitos e seus deveres, sendo esse um dos meios fundamentais para trabalhar a autonomia:

“Essa família precisa saber que existe essa rede trabalhando atentamente pra essa família, que se ela tá na bolsa (programa de transferência de renda) ela tem um tempo pra se organizar, que é isso. Se ela continuar com alguma negligência, vai ter sim alguma penalidade, mas que ela esteja ciente disso pra não ficar “ah, fulano...”, tipo assim, o Ação Rua é o bonzinho, e o Conselho Tutelar é o mau que mandou abrigar. Então assim ó, da gente assumir a nossa responsabilidade, se o nosso olhar é de investir (...) que se faça essa família (...) participar desse processo, né, trabalhar essa autonomia” (4, Grupo 3).

Esse modo de atuação diverge de posturas ainda tutelares e assistencialistas presentes na rede. Há divergências quanto aos encaminhamentos e construção de planos de intervenção entre os serviços, assim como situações em que algum deles, por vezes o próprio Conselho Tutelar, toma decisões unilaterais e não acordadas entre todos, o que precisa ser retomado em rede. Segundo os trabalhadores, essa ética deve também tornar claro para a família que os diferentes serviços que a atendem se encontram e compartilham informações. Essa ética deve permear todas as intervenções, inclusive a visita domiciliar, permitindo e estimulando a auto-organização da família. Os participantes assinalam que as famílias devem saber que receberão visita domiciliar, o que permitiria seu esforço de organizar a casa, preparar a acolhida da equipe, o que tem relação com desenvolvimento de autoestima e autonomia.

Portanto, neste eixo foram destacados os desafios para a constituição de uma rede ampliada, o que envolve uma visão integral dos sujeitos em atendimento, um caráter mais preventivo e a valorização de uma nova ética da rede, que favoreça a autonomia.

3. Intervenção com usuários

Este eixo temático descreve como os trabalhadores percebem a atuação do programa Ação Rua em sua vertente de intervenção com os usuários. Este é o contexto microssistêmico em que as relações proximais operam e sua análise permite compreender o processo do trabalho no contato direto com os usuários. As intervenções atuam em três focos: a) na família, b) no desejo da criança/adolescente e, permeando ambos os microssistemas, c) focalizam a construção de cidadania.

a) Foco na família

Segundo os trabalhadores sociais, a proposta base do Serviço Ação Rua, e também um dos maiores desafios, é o restabelecimento do laço familiar. Para tanto, utilizam uma definição ampliada de família, para além da consanguinidade. Nos grupos focais, descreveram que sua intervenção visa a fortalecer a qualidade da relação entre os membros da família, especialmente quanto ao cuidado e educação dos filhos, efetivar a inserção e empoderar a família em sua relação com os serviços socioassistenciais, trabalhando sua condição de cidadania, numa concepção de sujeito de direitos.

Para atingir o objetivo de revinculação familiar foi necessário focar inicialmente nas necessidades pessoais do cuidador principal e dedicar atenção às necessidades globais da família. Em geral a mãe ou avó é a responsável pelo núcleo familiar, e encontra-se esgotada, sem apoio para dividir responsabilidades, com graves necessidades socioeconômicas e, conseqüentemente, sentindo-se pouco competente para exercer as funções parentais. Essa fragilidade da função parental foi exemplificada pelas seguintes falas dos participantes dos grupos, reproduzindo falas dos cuidadores:

“Essas famílias já perderam muitas vezes o seu papel ali dentro: “Eu tô aqui, mas eu digo pra ele (o filho) não ir, e ele vai, e não escuta. Eu não sirvo pra nada! Ele que traz dinheiro, ele que sustenta a casa”. Então aquele papel de mãe ele vai se esvaindo, esvaindo, daqui a pouco não tem mais nada...”(2, Grupo 1).

Os participantes descreveram que há uma expectativa da família por um olhar, uma escuta, uma atenção pessoal como etapa necessária para estabelecer o vínculo com o trabalhador social e, somente então, abrir espaço para tratar das questões dos filhos que estão em situação de rua.

“E aí tu entrar nas coisas dela, de trazer um pouco da adolescente (que ela foi), como é que foi, como é que era a relação, aí elas começam a se desarmar, assim: “Olha, alguém tá querendo me ver, alguém tá me dando atenção, tá vendo que eu não sou só uma péssima mãe, eu também fui uma pessoa que passou trabalho”, sabe...” (3, Grupo 1).

Essa aproximação e vinculação família/educador permite a emergência de histórias pessoais muito marcantes, experiências transgeracionais de trabalho infantil e situação de rua, sendo esse um eixo determinante do trabalho com as famílias. É necessário que o trabalhador social possa auxiliar a família no percurso de reconhecimento e ressignificação de sua história de vida. Com isso, abre-se espaço, dentro das possibilidades da família, para lidar com as necessidades de cuidado dos filhos. Ao dedicar uma escuta paciente para as questões da mãe, criam-se condições para que ela consiga, processualmente, modificar o olhar e relação de

cuidado com o filho. Essa etapa de aproximação com os pais possibilita criar confiança e é também uma etapa necessária para que aquela família expresse sua demanda.

Para acessar a disponibilidade para exercer/retomar os cuidados relacionados à função materna/paterna os trabalhadores apontaram ser necessário estabelecer uma modalidade de intervenção muito próxima com as famílias. Como se percebe pelo trecho da discussão, em muitos casos é necessário ensinar cuidados de maternagem às mães: *“Tu tem que ensaiar... é o cuidado do corpo, que ela nunca teve (...) Tu tem que abraçar, e tu tem que ensinar essa mãe a abraçar a filha”* (5, Grupo 1).

Os trabalhadores discutiram nos grupos que as famílias alvo do Ação Rua muitas vezes possuem um histórico de múltiplos e longos atendimentos, em que a expectativa inicial e principal da família pode nunca ter sido efetivamente atendida. Tais famílias geralmente já estiveram inseridas nos programas de atendimento a famílias existentes (NASF e PETI), tendo sido desligadas justamente pela dificuldade em cumprir seu plano de ação, ou por encerramento do período de tempo previsto nesses programas. O/a cuidador/a principal também está, muitas vezes, esgotado/a devido a humilhações sofridas junto a órgãos que deveriam apoiá-lo/a. A relação com o serviço social e outros serviços da rede pode ter deixado marcas bastante negativas, com aumento da sensação de incompetência, impotência e desistência do investimento nesse filho. Uma etapa do trabalho do Ação Rua seria vincular-se e conquistar a confiança dessa família, que muitas vezes já não acredita mais nos órgãos públicos, especialmente no Conselho Tutelar, como percebido pelo exemplo:

“Ontem uma mãe me disse assim: ‘Eu larguei tudo, larguei o F. de mão. Não, porque eu levei a tudo quando era lugar possível, e eu só ouvia desaforo. Chegava no Conselho Tutelar, conselheiro me xingava; chegava em tal lugar, na delegacia, o cara lá, o escrivão disse que se eu não tenho condições de criar um, porque que eu fiz tantos, e daí cansei! Larguei o F. de mão’ ”(1, Grupo 1).

b) Foco no desejo da criança/adolescente

Com crianças e adolescentes, o trabalho parte também da construção de vínculos e busca resgatar os potenciais da relação com a família, com seu próprio desenvolvimento (viver a infância, desenvolver habilidades e sonhos), o que envolve constituir o desejo de uma alternativa ao cotidiano da rua. De forma semelhante às famílias, os trabalhadores sociais indicaram que a expectativa da criança/adolescente em situação de rua é, subjetivamente, de investimento de um lugar, alguém que a veja, converse, alguém com quem falar sobre sua vida. O educador social passa a ser aquele em quem a criança procura/encontra cuidados e atenção que a família, não proporciona:

“Cuidados, maternagem, olhar, aquilo que o pai e a mãe não fazem, que eles não conhecem, mas que é fundamental pra constituir qualquer criança. A coisa do olhar, do cuidado, aconchego, a mão, dar a mão e ir de mão dada com um menino de 13 anos... E aí tu vê a questão do resgate daquilo que não se teve antes, e a dimensão do cuidado, do ser cuidado (5, Grupo 1).

De acordo com os participantes dos grupos focais, os jovens muitas vezes se ressentem da descontinuidade de atendimentos anteriores, e demoram até realmente confiar e abrir espaço para explicitar esse desejo e abertura para o vínculo, como exemplificado:

“A expectativa do adolescente me parece de início de... de... de recusa. Porque é mais um programa, talvez... ou senão: “Ninguém dá bola pra mim, eles não vão chegar e vão ir, então vão me deixar de lado”. Mas depois que ele conhece, inverte, porque ele quer escuta, ele quer tempo, ele quer carinho, então ele muda, acho que essa expectativa que ele começa a ampliar...” (2, Grupo 2).

Os trabalhadores descreveram como parte da intervenção escutar a criança e ver nela não somente os comportamentos e contextos negativos da rua. Ao devolver à criança uma imagem dela como capaz de viver de uma forma diferente, são produzidas possibilidades de criar novas expectativas, de imaginar e desejar outras coisas para si mesma, que podem inclusive diferir das expectativas da família. Conforme os participantes, os educadores têm um papel fundamental nesse processo:

“Eles nos vêem assim como aquela pessoa que senta, que escuta, que tá ali às vezes pra criticar, mas às vezes só pra (...) dizer pra eles que são capazes. (...) Eu acho que também gera uma outra expectativa diferente neles, que não é essa expectativa da família, que é uma outra, mas que é a dele ali, só a dele” (2, Grupo 3).

Os grupos focais problematizaram que estes jovens estão marcados por uma falta de vitalidade, em que o ócio a falta de opções de atividades em sua comunidade parecem ter um papel determinante. Falta perspectiva de futuro, e, por vezes, a opção mais rápida é o “ser bandido” e trabalhar com o tráfico, como nos exemplos:

“A gente tem muitos adolescentes lá, fora da escola, em casa, dormindo o dia inteiro. (...) Então é uma vitalidade, assim, perdida, sabe?” (4, Grupo 1).

“Eu sinto uma falta de perspectiva da saída da gurizada que... já me disseram: (...) ‘Ah, tu acha que eu vou querer trabalhar feito um louco que nem a minha mãe trabalha pra ganhar um salário mínimo? Vou ser bandido!’” (1, Grupo 1).

Os trabalhadores percebem-se como uma alternativa, uma referência positiva, uma concorrência para as vinculações com os riscos da rua. Para isso é necessário estar presente nos espaços onde o único adulto disponível para identificação e referência é o traficante.

“Na medida em que a gente começa a entrar nesse espaço onde ele tá referenciado pelo tráfico, pelo aliciador de exploração, mas existem outras pessoas ali também (os trabalhadores do Ação Rua), não no sentido de tornar a rua um lugar possível, mas um lugar melhor, mas tu tem que ter uma alternativa pra essa concorrência, de quem tá ali captando as crianças nessa situação né. Na medida em que tu te torna referência, é o começo de uma possibilidade de inserção” (5, Grupo 1).

Os trabalhadores referiram que se deve trabalhar com o desejo da criança, resgatar os sonhos a autoestima, dar concretude para aquilo que ela começa a desejar para sua vida. Isso implica também em disputar com a criança quando seu desejo for por escolhas que a colocam em risco, muitas vezes sonhando primeiro por ela, “emprestando seu sonho”. Isso foi problematizado como “direcionar”: há uma linha tênue entre impor sua visão para a criança e acolher e fazer crescer seu desejo incipiente.

“A nossa equipe também discute muito essa questão do desejo, da motivação né, de quanto essas crianças e adolescentes estão dispostos, ou têm algum plano, alguma coisa que eles queiram. Só que a gente se depara com a dificuldade de identificar isso neles né. (...) às vezes tu tem que direcionar no sentido de apontar (...) alguma alternativa de mudança” (3, Grupo 2).

Os trabalhadores perceberam que essa “ausência de sonho”, essa visão mais restrita das possibilidades de imaginar um futuro alternativo está presente nas famílias, que também não se permitem sonhar pelo menino: *“Tem um na carroça com seis anos, hoje a gente ouviu falar: ‘Ele não vai sair da carroça, a vida dele é a carroça!’” (3, Grupo 3).* Se por um lado é necessário respeitar o modo de vida da família, sua estrutura de funcionamento, é necessário abrir perspectivas novas para a família, como forma de estendê-las à criança. Assim, a expectativa que o trabalhador tem em torno do trabalho estaria permeada por aquilo que a criança quer pra si e o que o trabalhador gostaria que ela quisesse pra si:

“Por mais que a gente compreenda a situação, o contexto, toda a problemática da vida dele, da família dele, o contexto social da comunidade que ele vive, tu crias expectativas e tu tens que tá fazendo um exercício constante de conseguir filtrar um pouco aquilo que é a tua expectativa e o que é a dele, pra tu conseguir enxergar o que é dele. Senão tu vai tá trabalhando com a criança ou o adolescente que tá ali, mas com a criança ou adolescente que tu gostarias que ele fosse” (3, Grupo 2).

A intervenção desenvolvida pelo Ação Rua envolve processo e diferentes ciclos, muitos dos quais independem dos trabalhadores, mas são acompanhados de perto por eles. Ao falar de sua intervenção com as crianças, os trabalhadores debateram a expectativa de que as crianças fossem “retiradas das ruas” e o processo necessário para que esse resultado aconteça

de forma sustentável. Não concordaram que essa seja a primeira meta para o Serviço, ainda que seja a expectativa da sociedade em geral. Para que isso aconteça, conforme os trabalhadores, é necessário criar as condições da saída da rua, o que implica estabelecer um bom vínculo com a criança e conhecer a fundo seus interesses, assim como conhecer as características dos serviços nos quais se irá inseri-la, de modo a favorecer uma adaptação duradoura naquele espaço. Uma experiência infrutífera na inserção pode marcar negativamente e prejudicar a confiança da criança/adolescente, sua crença em si mesma, seus projetos de vida e a inclusão futura em outros espaços.

“Bom, ele tem que sair da rua, mas primeiro é dar condições dele sair da rua, de ter uma estrutura real, pra quando ele for sair da rua ele fique (na escola, no serviço socioeducativo, no curso)” (3, Grupo 1).

Mesmo que, às vezes, o impulso seja de precipitar uma inserção para uma saída imediata da rua, isso deve estar muito alicerçado no desejo da criança, pois senão essa decisão não se sustenta. Através do alicerce de um bom vínculo e travessia para a rede, o grande objetivo é criar espaço para a criança no mundo, o que pode começar por criar espaço para ela dentro da escola e dentro de si mesma.

“Porque o compromisso da gente é com a criança (...) dela se sentir pertencente àquele espaço, com direito a tá ali, e ser quem ela é naquele espaço, mas também poder aprender a ser com os outros, que outras formas de poder se colocar no mundo ela pode vir a aprender” (1, Grupo 3).

c) Foco no conceito de cidadania

O papel de acompanhar membros da família em sua circulação e inserção nos serviços da rede, como forma de viabilizar atendimentos foi descrita pelos trabalhadores como fundamental, gerando um processo de aprendizado e maior confiança da criança e da família para buscar atendimentos e demais direitos. Entretanto uma das preocupações foi o quanto essa proximidade e sistematicidade, semelhante a um acompanhamento terapêutico, de fato favorece a autonomia da família ou, por outro lado, o quanto acomoda famílias e rede, que passam a esperar essa intervenção de forma permanente, e não como travessia. O exemplo a seguir problematiza a questão:

“A gente ficou muito com medo, assim, de que... bom, a gente acorda quatro horas da manhã, a gente é o despertador né, porque a gente vai até a casa da família, a gente acorda a família, muitas vezes, pelo menos eu: [bate palmas, simula estar no portão da casa] “Vamo lá, vocês tem que ir pra saúde, tem que ir pro posto de saúde, tem consulta!” E isso é bom, porque a gente acabou sendo referência para aquela família.

Mas foi bom até que ponto? Até que ponto aquela família conseguiu criar uma autonomia pra depois tá fazendo isso sozinha, né, com as próprias pernas? (...) Acho que depende da situação. Acho que teve situações que ajudou, e teve situações que não, que a família se tornou muito dependente da gente. Então, claro, e aí é a prática e a reflexão, a gente tem que sentar e refletir sobre aquilo que a gente faz, né” (2, Grupo 3).

Os trabalhadores apontaram que trabalham com uma população no nível da miserabilidade, em que as famílias não conseguem sequer acessar os equipamentos públicos *“por depressão, por ignorância, por ineficácia das políticas, por resistência, né, podia tá listando...” (3, Grupo 1)*. As famílias vivem no aqui e agora, sem projeto, e isso reflete a sociedade mais ampla. O pedir, o favor, a posição de submissão são estratégias de sobrevivência rapidamente aprendidas, e que se mantém ao longo das gerações.

“Eles vivem muito numa lógica do aqui e agora, da urgência, da sobrevivência, o que eu tenho que fazer hoje. E isso cria um circuito de pensar, de organizar a vida a partir disso, e aí não tem muito espaço prá projeto. Eles não conseguem fazer uma leitura de anos atrás, o que que levou... “Porque que os meus filhos estão abrigados? (5, Grupo 1).

Ao ter que lidar sozinhas com os filhos, sem disponibilização de vagas na rede, resta às famílias levarem seus filhos junto em suas atividades de trabalho, seja mendicância, catação, venda de produtos. Outra alternativa é delegar os cuidados daquele filho a alguém, ao juizado, ao conselho tutelar, numa lógica de delegação ao Estado. A banalização do acolhimento institucional é uma das expressões dessa suposta desresponsabilização da família. Entretanto, essa hipótese de lhes “tirar os filhos” é também usada como ameaça por determinados serviços da rede. As falas a seguir destacam que o movimento de delegação não é algo específico das famílias, mas parece se repetir entre os serviços da rede, sendo a última instância delegar ao Ação Rua.

“A família delega pra escola, a escola pro Conselho, o Conselho manda pra medida socioeducativa...” (5, Grupo 1).

“Acho que a família quer remeter pro Programa (Ação Rua) a sua responsabilidade, o que ela não conseguiu fazer (...) Um fato muito cruel, que foi a mãe solicitar pra nós ir abordar o filho dela! Tipo assim, ela sabia onde o filho tava, ela tinha o poder, no caso tinha que ir lá “vamo pra casa meu filho”, mas ela solicitou pra nós, pra nós ir lá e abordar o filho pra tentar conversar... É complicado...” (2, Grupo 2).

Segundo os trabalhadores, é necessário trabalhar o empoderamento das famílias, para que possam ver a si mesmas como sujeitos de direitos e começar a compreender o caráter

histórico, e muitas vezes transgeracional, de sua situação. E que a inclusão em programas que atendem famílias ou de transferência de renda “*não é nenhum favor que a gente tá fazendo (...) mas é um direito que a gente, talvez, faça com que ela tenha acesso, mostre o caminho do acesso*” (4, Grupo 2).

4. Questões político-metodológicas

Este eixo temático final da avaliação do Ação Rua sob o prisma dos trabalhadores reúne três subtemas: a) modo de gestão; b) necessidade de aprofundamento conceitual e metodológico; e c) intersectorialidade. Estes temas foram avaliados, de modo geral, como limitações encontradas no exercício do trabalho e aspectos negativos de sua percepção do Serviço.

a) Modo de gestão

Neste subtema estão reunidas questões relacionadas à gestão do programa. Os trabalhadores referiram diferenças entre as instituições conveniadas quanto à própria compreensão do trabalho do Ação Rua. Essas diferenças refletiram-se em fatos concretos, como diferenças salariais e na oferta de equipamentos, e também em modos diferentes de gerenciamento do trabalho.

“Tem instituição que tem telefone celular pra cada equipe, tem outras que não (...) aí... parece que é tudo uma coisa só, mas não é tudo uma coisa só, porque cada um trabalha numa instituição, umas dão uma retaguarda de um jeito, outras de outro, e outras nenhuma. Porque às vezes tu não tem a coisa material mas tem aquela outra retaguarda que quando tu tá mal tem alguém que vai sentar contigo e te escutar, e outras que não tem, não quero saber, tu tá mal, tu vai lá pra rua do jeito que tu tá e tu te vira nos trinta né” (3, Grupo 1).

Com relação à falta de equipamentos, foram apontadas dificuldades relacionadas ao gerenciamento do recurso pela entidade (disponibilização ou não de equipamentos, como computador, e vale-táxi), e outras questões estruturais do Programa em nível municipal, como a não previsão de carro. Os deslocamentos são supridos com recurso para ônibus, vale-táxi, para situações específicas, e recurso para gasolina, quando a entidade dispõe de carro. Uma vez que cada instituição gerencia tais recursos de forma própria, a disponibilização de carro pode depender de uma boa articulação com outros serviços da rede, usando emprestado o veículo do Centro Regional de Assistência Social ou do Conselho Tutelar, serviços esses que já referem defasagem nesta mesma questão.

Esses problemas tiveram repercussões negativas para o trabalho, levando a comentários como o que segue: *“Acho que (o Ação Rua) é um sucesso pelas pessoas que tão trabalhando nele, mas acho que falta muita coisa. Falta... é bem isso, assim, aspectos práticos do dia-a-dia, de tu precisar de carro, de tu precisar de retaguarda...”* (3, Grupo 1). Essa falta do carro foi apontada pelo longo tempo dedicado aos deslocamentos, mas também para suprir atendimento a situações graves encontradas no cotidiano do trabalho:

“E a gente não tem um carro, às vezes tem que pegar dois ônibus, caminhar, caminhar um pouco mais, chega lá já é tarde, a criança não tá mais, ou a criança tá totalmente drogada, ou nos chamaram, a gente tava do outro lado da cidade, a criança tinha tomado um pau federal” (5, Grupo 2).

b) Necessidade de aprofundamento conceitual e metodológico

Uma das críticas ao serviço refere-se à necessidade de aprofundar os conceitos e maior detalhamento metodológico. Os trabalhadores assinalaram que os conceitos estão soltos e, sendo muitos os profissionais envolvidos, há necessidade de melhorar os norteadores/diretrizes. As diferentes etapas metodológicas de abordagem, vinculação, acompanhamento e desligamento precisam ser permanentemente trabalhadas pelas equipes.

Os relatórios mensais foram construídos coletivamente através da coordenação executiva, que retomava com a equipe cada proposta de alteração e retornava para as definições coletivas. Entretanto, os trabalhadores apontaram que não sentem devidamente detalhada no relatório a amplitude de suas ações. Especialmente, referiram-se à ausência de dados relativos à etapa metodológica “acompanhamento”, percebida como parcela fundamental do trabalho. Também foi citada a diferença entre a visita domiciliar realizada pelos técnicos e a visita à casa da família para fins de acompanhamento realizada pelos educadores, a qual precisaria ser mais problematizada e detalhada em seu efeito para as famílias. Os participantes descreveram essas diferenças:

“Quando eu vou passar ali no Dom Bosco pra ver se o guri tá indo no SASE, pra ver como é que ele tá, ‘ah, tu tá legal aí?’, isso aí eu não tenho quadro (no relatório) pra colocar no meu trabalho, sabe. Eu não tenho quadro quando eu passo na casa pra ver se ele realmente tá em casa, tem da visita domiciliar, mas eu não vou lá fazer VD, eu vou lá só pra ver se tá em casa e saber como é que ele tá né” (3, Grupo 1).

As discussões criticaram a ênfase numérica dos dados socializados sobre a rua. Foram levantadas dúvidas se os gestores eleitos, vereadores e candidatos à eleição estariam realmente a par das discussões que são feitas pelas redes, pelos trabalhadores sociais, pelas comunidades, se estariam a par do que vai além das quantificações sobre a rua, o

detalhamento das ações, o esforço pessoal que é colocado nessas questões. Há uma crítica à forma como percebem a divulgação das informações que produzem. Os trabalhadores salientaram que os indicadores escolhidos, aquilo que é priorizado na informação no dia-a-dia está relacionado mais aos aspectos quantitativos do que aos qualitativos, e mais relacionados a algumas etapas metodológicas, como a abordagem, desprivilegiando outras, como o acompanhamento.

“Eu até pergunto o óbvio, porque acho que é aí que tá a questão, a gente acaba criando ciladas pra nós mesmos, né, então quais são os nossos indicadores? O que que é que conta realmente? Porque como nós tamos tomando que o ponto é tirar da rua, mas o ponto maior é como, é ter condições pra isso. (...) Eu acho que falta a gente poder expressar o qualitativo, e isso não parece tá interessando muito, assim. É só o quanto, é só a questão numérica” (3, Grupo 1).

Ao falar nas “ciladas para nós mesmos” parece estar implícita a ideia de que estes trabalhadores se consideram também autores dessas decisões. Em outros momentos dos debates surgiram também expressões que indicam reflexão sobre como tomam as próprias decisões do serviço. Não colocam no gestor abstrato do programa, mas em si mesmos como co-autores, as responsabilidades pelas escolhas/características do Serviço.

Uma questão também relevante foi a falta de clareza percebida quanto aos objetivos e limites da ação. Como ninguém mais se dispõe a intervir em determinadas situações, a equipe assume esse lugar no contexto da rede, Isso reflete em sobreposição de papéis com outros serviços da rede, especialmente o Conselho Tutelar.

“E a gente tem que saber né, bom, esse programa tem qual objetivo, né, a partir do momento que tu sabe exatamente, que tu tem essa clareza de qual é o teu objetivo, porque muitas vezes o que acontece é a gente não ter essa clareza, bom, ninguém mais tá fazendo nada e eu vou lá fazer, vamos cumprir o papel que deveria ser do Conselho, ou da Assistente Social que tá acompanhando a família através de um programa e não tá fazendo” (3, Grupo 2).

c) Intersetorialidade

Este terceiro subtema registra uma questão amplamente presente nas discussões dos grupos focais dos trabalhadores: a constatação de que há dificuldade em concretizar intersetorialidade entre as políticas necessárias ao enfrentamento da situação de rua. Em especial, os trabalhadores apontaram que falta gestão, articulação, comunicação entre os projetos/políticas e entre os níveis de gestão (federal, estadual e municipal). Foi percebida falta de diálogo interinstitucional dentro do município, gerando a sensação de que as situações

relacionadas à rua são remetidas de volta para o “São Rua” (1, Grupo 1), para resolução das situações mais críticas, como exemplificado:

“Parece que não existe diálogo entre as instâncias, o município, o estado, sabe, daí nem vou citar o governo federal porque parece uma coisa tão utópica assim, mas parece que não existe. O governo do estado, por exemplo, pelo menos na minha região, tu não vê ele na rede” (1, Grupo 1).

A retaguarda limitada ou inexistente foi uma das questões mais destacadas pelos trabalhadores como fracasso para o Serviço. Eles perceberam limitação especialmente na política de saúde mental (desintoxicação e tratamento continuado para drogadição em CAPS e outras modalidades), mas também em outros campos, como vagas em abrigo, educação infantil, educação em geral, atividades socioeducativas e formação profissional para adolescentes com baixíssima escolarização. *“E aí a gente tá numa sinuca né, porque o teu trabalho é construir demanda, é vincular, e aí: ‘O que tu quer?’ ‘Eu quero isso.’ E aí tu vira e não tem” (5, Grupo 1).* O Serviço manteria uma “sinuca da circularidade”, na medida em que cria a demanda, explícita, expõe a ferida social, mas não consegue concretizar encaminhamentos, pois não há retaguarda para as necessidades das famílias e das crianças. Na percepção dos trabalhadores, a intervenção fracassa não por problemas específicos do Ação Rua, mas pela falta de continuidade de ações de retaguarda. Os trabalhadores ficam com a carga emocional da não existência de alternativas concretas de rede. Sentem que “criam” a demanda, mas dependem de outro serviço para a continuidade do atendimento. Além disso, temem o prejuízo do vínculo com as crianças/famílias:

“E alguém vai ter que dar conta, né, porque a partir do momento que tu mexe, tu cria uma demanda. Tá na hora de responder essa demanda, até pra ti, como trabalhador não ficar desacreditado, né” (1, Grupo 1).

A expectativa/necessidade é que sejam constituídas retaguardas efetivas, que se dê real visibilidade para as questões sociais amplas: famílias expulsas pelo tráfico, famílias que moram em regiões de riscos, sistematicamente desalojadas pela chuva, sem saneamento básico. Em especial é crítica para as equipes a ausência de políticas para jovens adultos: *“legal ter uma equipe que abrange a cidade inteira, consegue se entender, consegue trocar ideias... em população infanto-juvenil. Mas e quando faz 18 anos? (1, Grupo 1).* A questão não é apenas criar mais vagas para atendimento nos serviços, mas estabelecer fluxos que priorizem os casos mais graves vindos da rua. Em especial esse é um limite dado pela universalidade apregoada no SUS: os trabalhadores sugerem que sejam constituídos fluxos e vagas específicas na saúde para continuidade dos trabalhos provenientes da área social, como o Ação Rua.

Por fim, os trabalhadores trouxeram uma postura reflexiva ao avaliar os resultados do Serviço, fugindo da tendência de culpabilização dos usuários:

“É muito difícil fazer uma avaliação do trabalho, de tu dizer assim: bom, a família não venceu isso; e eu não venci o quê? E a nossa equipe não venceu o quê? E nós não conseguimos o quê? O que que nós poderíamos ter feito e que não foi feito? A gente nunca consegue ver isso” (7, Grupo 3).

“Eu acho que o Ação Rua é um serviço de grande sucesso e de vários fracassos. (...) Quando a intervenção tem sucesso? Quando tu encontra a retaguarda que não imaginava nem que ia existir” (2, Grupo 1).

Discussão

A investigação dos espaços de intersubjetividade que caracterizam serviços de assistência a pessoas pressupõe considerar as percepções de trabalhadores quanto aos serviços oferecidos (Alves & Coura-Filho, 2001; Bosi & Uchimura, 2007). A percepção dos trabalhadores sobre seus diferentes níveis de intervenção constitui unidade incorporada para avaliação do Caso Ação Rua. Neste estudo, os resultados explicitaram quatro eixos temáticos, cujas contradições e potenciais serão discutidos a partir da relação com os usuários, com as redes de proteção das regiões, e através da discussão das questões político-metodológicas levantadas.

As intervenções realizadas com os usuários foram tematizadas na sua direcionalidade à família e à criança/adolescente, atuando em um contexto microssistêmico. Em ambos os casos, a etapa inicial é o estabelecimento de vínculo para então resgatar os potenciais da relação da criança com a família e com seu próprio desenvolvimento (viver a infância, estudar, desenvolver habilidades e sonhos). No caso das famílias, os trabalhadores entendem ser necessária uma etapa de vinculação e cuidado das necessidades específicas do cuidador principal, geralmente mãe ou avó. A monoparentalidade feminina caracteriza essas famílias, como apontado em estudo realizado com a população alvo do Ação Rua (Fernandes, 2008). Bronfenbrenner (2005b) trabalha com a proposição teórica, derivada de pesquisas sobre o processo de desenvolvimento e em diferentes classes sociais e culturas, de que a “estabilidade e manutenção de padrões progressivamente mais complexos de interação e ligação emocional entre pai/mãe e filho depende da disponibilidade e envolvimento de outro adulto, um terceiro, que acompanha, encoraja, dá status, e expressa admiração e afeição ao cuidador” (p.10). Segundo o autor, esse papel pode ser exercido por parentes, amigos, vizinhos, membros de grupos religiosos ou trabalhadores de programas de apoio a famílias e crianças, lugar ocupado, neste caso, pelo Ação Rua. Na ausência desse “terceiro”, os estudos indicam

aumento do risco de uma série de dificuldades no desenvolvimento, desde hiperatividade, baixo aproveitamento escolar, e a “síndrome adolescente”, envolvendo abandono escolar, uso de drogas, experiências sexuais precoces, desinteresse pelo trabalho, entre outros, sendo que tais efeitos são mais pronunciados para meninos do que meninas (Bronfenbrenner, 1996; Bronfenbrenner, 2005c). Tais reações compõem as situações de rua atendidas. A abordagem bioecológica salienta o papel das políticas públicas de suporte às famílias como aspecto fundamental para favorecer as condições contextuais de desenvolvimento (Bronfenbrenner, 2005c), papel assumido pelo Ação Rua na intervenção de acompanhamento sistemático a algumas dessas famílias. No contexto deste serviço é necessário trabalhar a fragilidade da função parental, o que envolve muitas vezes ensinar cuidados de maternagem. Estas etapas abrem espaço para trabalhar a revinculação do filho que se encontra em situação de rua.

O atendimento aos usuários muitas vezes é prejudicado pela ausência de retaguarda, que leva a descontinuidades no processo proximal estabelecido. Das ações que estão em seu alcance, os trabalhadores destacam o acompanhamento sistemático das famílias em sua circulação e inserção nos serviços da rede, num modelo que se aproxima do acompanhamento terapêutico (Nunes et al., 2008; Palombini et al., 2004; Palombini, 2006). O trabalho com as famílias, assim como com as crianças e adolescentes, pressupõe identificar e trabalhar uma demanda que se constitua em desejo para aquele indivíduo, e que amplie seus espaços de cidadania e acesso a direitos.

Cassandri e Silva (2009) tratam da questão das intervenções psicossociais no contexto da saúde mental, mas suas proposições são adequadas também ao contexto do Serviço Ação Rua. Conforme os autores o *objeto de trabalho* é um ser humano (ou um grupo social) constitutivamente fragilizado por um sofrimento psíquico ou social, a ser transformado pelo trabalho humano intencional e a finalidade do processo de trabalho é desenvolver estratégias para responder às necessidades apresentadas por esse objeto. Assim, os *instrumentos de trabalho* são também mais complexos, pois envolvem o conhecimento técnico, lugar de tecnologias mais estruturadas, mas também o nível das relações, fundamental para a produção do cuidado. Diversos autores chamam a atenção para as dimensões técnica e não técnica envolvidas nos encontros assistenciais (Cassandri & Silva, 2009; Macerata, 2010; Onocko Campos, 2005) e educação social de rua (Graciani, 2009; W. F. Oliveira, 2004, 2010; Romans et al., 2003). A dimensão não técnica incorpora aspectos de empatia e atitude no contexto da intervenção. Segundo Onocko Campos (2005), os conhecimentos técnicos teriam duas funções: uma relacionada à produção de resultados junto aos usuários, e outra na produção de saúde dos trabalhadores, ao dar condições instrumentais de intervenção na realidade social. Esse aspecto intersubjetivo, comunicativo das dimensões técnica e não técnica, também

compõe as chamadas tecnologias leves (Cassandri & Silva, 2009), que “condensam em si as relações de interação e subjetividade, possibilitando produzir acolhimento, vínculo, responsabilização e autonomia” (p. 388). Estão em oposição às *tecnologias duras*, relacionadas aos equipamentos, que conformam saberes e fazeres já acabados, e as *tecnologias leve-duras*, que englobam os saberes que direcionam o trabalho, como normas e protocolos. Ao centrar a intervenção no vínculo e na demanda do usuário, o Ação Rua incorpora uma tecnologia complexa empregada no campo psicossocial, campo das tecnologias leves, “relação entre sujeitos com histórias singulares, irreproduzíveis e intransferíveis” (Cassandri & Silva, 2009, p. 388). Daí a distância entre o que é vivido pelos trabalhadores e o que eles apontam ser percebido pelo gestor mais amplo da política, o que será mais bem discutido no estudo com os gestores. As tecnologias leves demandam, portanto, “sólida ancoragem teórica” e técnica para sustentar suas práticas, o que “interferirá também no grau de resistência e tolerância” dos trabalhadores “para enfrentar o dia-a-dia em contato permanente com a dor e o sofrimento” (Onocko Campos, 2005, p. 579).

Assim como descrito no estudo de Cassandri e Silva (2009), ao tomar como objeto de intervenção o usuário e sua vida em relação, os trabalhadores do Ação Rua atuam através de um conjunto de instrumentos de trabalho pessoais, que envolvem saberes específicos, e são mediadores do que o trabalhador coloca entre si e o objeto de trabalho. Resumidamente, podem ser mencionados como instrumentos pessoais de trabalho aplicáveis ao Ação Rua: 1) saberes específicos de uma área, como psicologia, serviço social, educação física, educação social de rua, por exemplo; 2) saberes inespecíficos, como a disponibilidade relacional, que se transforma em um trabalho diferenciado, tão necessário às intervenções psicossociais; 3) saber trabalhar em equipe multidisciplinar com características interdisciplinares; 4) tendência à horizontalização das relações de poder; 5) apropriação e responsabilização pelo processo de trabalho; 6) conhecimento das políticas com as quais trabalha; 7) circulação pelos recursos territoriais. Todos esses saberes mediam a relação dos trabalhadores do Ação Rua e seu objeto de trabalho. Como descreve Macerata (2010) “muitas são as relações entre a ação e a rua, entre a intervenção e o território existencial desses meninos. O cuidado ganha muitas facetas: cuidado de si, cuidado do outro, cuidado com a parceira de trabalho” (Macerata, 2010, p. 141). Também há que cuidar das ações de controle disfarçadas ou mescladas em cuidado.

A intervenção com as redes de proteção das regiões descreve o modo de atuação no contexto mesossistêmico. Ainda que atuar com a rede seja um desafio, “alinhar” as relações entre os microsistemas que compõem o contexto das crianças em situação de rua é um dos eixos no qual o Serviço mais atua. A existência de uma equipe que circula pelos serviços da rede e pelo contexto das famílias favorece a vinculação e a comunicação entre esses diferentes

grupos de atores. Os trabalhadores se percebem muito próximos das crianças/famílias e, portanto, como legítimos tradutores e mediadores nessa relação, aproximando a lógica das vivências das famílias e crianças/adolescentes aos serviços. Por outro lado, por estarem também muito próximos das instituições, reconhecem suas características e suas dificuldades. Como apontado por Karabanow (2008), ao revisar as melhores práticas voltadas para situação de rua, há serviços que acabam por atuar como “amortecedores” entre as populações mais difíceis e o sistema formal. Parece ser esse um dos papéis assumidos pelo Ação Rua junto à rede. Todo esse processo de trabalho é vivido com muita angústia, pois provoca incômodos na rede, tensionamentos e necessidade de mediação.

Duas questões vêm à tona: porque a demanda trazida pelo Ação Rua gera tantas resistências na rede? Porque serviços constituídos para atender também a essa população acabam por evitá-la? Os conflitos vividos no contexto da rede envolvem diversas dimensões, uma das quais é a vivência subjetiva de sofrimento que caracteriza o trabalho com públicos extremamente vulnerabilizados. Onocko Campos (2005) problematizou o tema dos encontros profissionais/usuários no contexto de atenção à saúde, mas suas reflexões são pertinentes no escopo deste estudo. Ela utiliza uma análise hermenêutico-crítica e aproxima reflexões advindas da psicanálise ao cenário das políticas públicas em grandes cidades e suas periferias. A autora afirma que “estar em contato significa expor-se a afetos e, portanto, a ser afetado” (p. 579). Assim, o corpo e a subjetividade de profissionais e de usuários devem ser incluídos como categorias de análise do encontro assistencial. As dificuldades registradas nos estudos desta tese, no que diz respeito à construção de redes que atuem de forma integral e integrada, podem ser percebidos, por um lado, como “sintomas institucionais, produzidos pela própria realidade do trabalho; pelo próprio contato permanente com a dor e a morte e a dificuldade de simbolização que situações como a pobreza extrema nos provocam” (p. 577). Nesta linha de raciocínio, “se a população da área de abrangência é vista como pobre, desvalida, desrespeitada, sem valor, após um tempo, a própria equipe se sentirá assim” (p. 577). Processos de identificação entre trabalhadores e usuários “estão por trás da produção de impotência em série de que adoecem muitas equipes (...) a equipe monta fortes barreiras que evitam se colocar em contato com aquilo que tanto dói” (p. 577). O conjunto dos trabalhadores da rede, mas especialmente aqueles que fazem a circulação na rua e nos espaços da comunidade, colocam-se em contato com muita intensidade e cotidianamente com o alto grau de miserabilidade dessas populações, o que por vezes extrapola sua capacidade de resistência.

Aos trabalhadores deste estudo resta a carga emocional da impotência pela não existência de alternativas concretas para os casos que acompanham, o que deve gerar, em

curto prazo, processo de exaustão e sofrimento psíquico. Os trabalhadores ingressam nas organizações com certas expectativas sobre o que poderão realizar profissionalmente, sobre recompensas derivadas da organização e do trabalho em si, assim como sobre aspectos do contexto de intervenção que poderão facilitar o seu trabalho. Com o passar do tempo, tais expectativas são contrastadas com a realidade do cotidiano e, conforme Tamayo e Tróccoli (2002), os resultados discrepantes nessa comparação podem influenciar o comportamento das pessoas no trabalho. Um resultado possível na relação de trabalho nas profissões de ajuda é a síndrome do estresse ocupacional, ou síndrome de *burnout*. As situações de alta demanda emocional são permanentes no trabalho do Ação Rua, o que pode levar a estado de esgotamento físico, mental e emocional (López-Cabanas & Chacón, 2003; Shaufeli et al., 2009). Os trabalhadores do Ação Rua descrevem situações limite, de impotência e frustração de suas expectativas diante dos desafios do trabalho, o que também foi apontado por Macerata (2010). Também a quantidade e grau de contato com o público atendido, com aumento das demandas emocionais aos trabalhadores, atuam como facilitadores do esgotamento e sensação de impotência. Nesse sentido, algumas equipes, atuam sob maior pressão, devido ao grande número e complexidade dos casos de seu território. No contexto da intervenção do Ação Rua, há ausência de controle sobre o entorno (riscos do tráfico e redes de exploração sexual, por exemplo), assim como sobre as retaguardas intersetoriais, as quais muitas vezes não existem. Isso gera sentimentos de imprevisibilidade e impotência sobre o trabalho, como exemplificado por falas do tipo: “às vezes não dá vontade de sair para abordar. Vai que o menino queira sair da rua? E daí, fazer o quê?” (3, Grupo 1). Há também um sentimento de ambiguidade e incerteza sobre o papel do Serviço de abordagem, expresso em falta de clareza sobre a tarefa a ser realizada e na discussão do quanto o mesmo atua ocultando a situação de rua. Dentre as características do processo de trabalho que favorecem a síndrome de *burnout* estão justamente a amplitude das demandas emocionais, expectativas de sucesso e fracasso com o trabalho, ausência de controle sobre o entorno e ambiguidade (Shaufeli et al., 2009).

No período em avaliação (2007 a 2009), não houve alteração significativa entre os membros das equipes. Entretanto, nos anos seguintes, a partir de 2009, constatou-se aumento na rotatividade das equipes. Isso permite considerar que o acúmulo dos elementos estressantes do trabalho contribuiu para, com o passar dos anos, mobilizar a saída do trabalho, efeito que ganhou visibilidade nos anos posteriores à avaliação. O fato de que o principal vínculo trabalhista, celetista, é com Organizações Não Governamentais conveniadas favorece essa rotatividade, em oposição à baixa movimentação de pessoal entre os funcionários públicos concursados, estatutários. Estes, quando sob efeito de estresse laboral, utilizam de outros

mecanismos para afastamento temporário, mas dificilmente buscam outro emprego; já os trabalhadores contratados pelas ONGs buscam outras alternativas profissionais.

Para o enfrentamento dessas situações de sofrimento que acompanham o trabalho nesses contextos, algumas propostas são encontradas na literatura. Uma delas é a criação de dispositivos de trabalho que permitam restabelecer um espaço subjetivo conjunto, como espaços de fala e trocas auto-reflexivas que propiciem democratização e um grau de análise maior das práticas (Onocko Campos, 2005). Também a gestão deve se constituir como uma instância para a tomada de decisões coletivas e análise das situações implicadas. Por fim, as equipes devem buscar transdisciplinariedade e relações mais horizontalizadas de poder entre os diversos saberes (educacional, psicológico, médico, popular, saberes alternativos, etc.).

É nesse contexto de intervenção que o Ação Rua enfrenta momentos de tensionamento e de mediação, ao construir espaço para a situação de rua junto à rede. Segundo o relato dos participantes seu objetivo é construir relações horizontais, não hierarquizadas e baseadas no diálogo entre os microssistemas. Para tanto, é necessário superar as disputas teóricas, de poder, as práticas enrijecidas e compartimentadas. Os trabalhadores se percebem num esforço de atuar de forma flexível e acolhedora, e ao mesmo tempo proativa e questionadora com os colegas da rede, o que por vezes gera confronto. Conforme Sanicola (2008), profissionais com enfoque de trabalho em rede incentivam e permitem que as responsabilidades sejam assumidas por ambientes que têm competência para reconhecer o outro como pessoa, com reciprocidade e solidariedade. Essa posição é percebida pelos trabalhadores do Ação Rua como um papel político de defesa dos direitos das crianças, já discutido na literatura como aspecto a compor as intervenções no espaço da rua (Gaciani, 2001; W. F. Oliveira, 2004, 2010).

É necessário estar atento para que o Ação Rua não assuma o papel de “pernas” dos serviços, levando à acomodação dos demais serviços, e passando a ser a única referência para os casos com história de vida na rua. Essa perspectiva deve ser temporária, uma vez que o Ação Rua espera contribuir para que a rede se constitua de forma integral, superando os medos e preconceitos nas práticas com esse público. Essa rede integral deve atuar a partir de uma nova ética compartilhada, envolvendo a perspectiva de aprendizado constante, abertura para acolher os usuários com suas características próprias e com maior transparência no trato com as famílias. Esses aspectos tendem a favorecer maior autonomia e cidadania entre os usuários.

Os resultados deste estudo permitem interpretar que é papel do Ação Rua intervir também em níveis macro e exossistêmico (Bronfenbrenner, 2005b). Essa atuação visa a incidir na cultura, ideologia e estruturas vigentes na sociedade, de modo a modificar a forma

excludente com que as pessoas em situação de rua são tratadas pelo cidadão comum e pelas políticas públicas. É necessário dar visibilidade para a situação de rua também para dentro das demais políticas, educando o governo de modo que as ações movimentem-se do espectro indelevelmente higienista para uma política de direitos e cidadania, proposta já defendida no contexto das intervenções realizadas neste município no início da década (Lemos & Giugliani, 2002). Os trabalhadores percebem na direcionalidade macrossistêmica a possibilidade de superação dos efeitos paliativos do trabalho com a situação de rua. Também percebem nesse nível condições para a construção de intersetorialidade. A avaliação global dos trabalhadores é que este eixo de intervenção teve aspectos positivos, no sentido da visibilidade que o Ação Rua trouxe para a situação de rua em cada território e municipalmente. Entretanto, avaliam os resultados como negativos no que diz respeito à formalização de ações municipais, como campanha contra esmola ou ações voltadas aos grandes comércios. Esses objetivos são muito amplos e difíceis de atingir enquanto proposta de um único programa social.

No último eixo temático deste estudo foram apontadas dificuldades político-metodológicas, dentre as quais se destacam as diferenças salariais e de estrutura entre as instituições. Ainda que todas as entidades recebam o mesmo repasse mensal e estejam sob a norma do mesmo termo de convênio, a gestão ocorre de acordo com a cultura de cada entidade. O tema das diferenças interinstitucionais será melhor discutido em capítulo subsequente. Também é problematizada a ausência de carro. É necessário ponderar se a necessidade de realizar as intervenções a pé não é um elemento que acabou por favorecer a proximidade com as comunidades e famílias. Certamente está presente uma determinada atitude profissional, que se concretiza em proximidade com os usuários. Nesse caso, pode-se levantar a hipótese: a disponibilidade de carro poderia criar um distanciamento indesejado dos usuários? Ou criaria condições para estar com eles com maior agilidade?

As equipes apontaram a necessidade de aprofundamento conceitual e metodológico permanente, dada a amplitude de instituições e profissionais envolvidos no Serviço Ação Rua. Houve também o questionamento quanto à ênfase quantitativa dada à divulgação dos dados dos relatórios, percebida pelos trabalhadores como uma visão parcial do conjunto do trabalho realizado. A conformação dialética da intervenção do Ação Rua torna extremamente necessária a retomada e reconstrução de conceitos e práticas de intervenção. Isso não se dá somente devido à ampliação ou mudanças nas equipes, mas, principalmente, pela característica das intervenções psicossociais, as quais necessitam de uma adaptação constante à realidade. Como referem Cassandri e Silva (2009), “o serviço deve ser o lugar do exercício da práxis, onde o saber origina-se da realidade concreta e a ela transforma, e, transformando a própria realidade, necessitará novamente transforma-se, em constante relação dialética com a

realidade” (p. 388). Essa conformação torna necessária a manutenção de espaços constantes para aprofundamento conceitual e metodológico, principalmente tomando-se em conta a necessária diretriz municipal para o Serviço.

Por fim, os trabalhadores problematizaram a dificuldade em concretizar intersetorialidade entre as políticas, com falta gestão, de articulação, e de comunicação entre os projetos/políticas e entre os níveis de gestão (federal, estadual e municipal). Tanto as orientações das políticas de saúde (LOS, 1990; MS, 2002) quanto de assistência social (MDS, 2005) apontam para o desenvolvimento de ações integradas e intersetoriais entre os diversos campos, além de articulação com a Universidade, Ministério Público e as Organizações Não Governamentais, contemplando a singularidade de cada território. Uma das dificuldades na operacionalização da intersetorialidade refere-se aos modos de atuação no território (Cassandri & Silva, 2009). Este é um conceito orientador das políticas nacionais, mas sua operacionalidade depende das formas de gestão estabelecidas pela municipalidade em cada microterritório. No caso de Porto Alegre, a complexidade é tamanha que a divisão administrativa formal é organizada em 18 regiões do Orçamento Participativo, mas são oito as Gerências Distritais de Saúde, nove as regiões da Assistência Social e 10 as regiões do Conselho Tutelar, sendo que essas subdivisões não coincidem. Portanto, atuar nos limites de um território, e constituir rede exige maior esforço por parte dos trabalhadores de todas essas áreas, o que inclui o Ação Rua.

A partir da análise das percepções dos trabalhadores sociais do Ação Rua, foi observado que deles é esperado um complexo desempenho e domínio de vários campos de conhecimento (MDS, 2005; Cassandri, 2007). São necessárias também habilidades pessoais e relacionais para articular e mediar redes em territórios amplos e não convergentes. Tais metodologias de trabalho integrado implicam no enfrentamento de obstáculos estruturais, éticos, políticos, culturais, epistemológicos e subjetivos (Campos & Domiti, 2007). Essa exigência não fica clara no próprio projeto do Serviço Ação Rua, e há uma tendência a sobrecarregar os trabalhadores com atribuições de articulação regional que deveriam ser subsidiadas por articulação interinstitucional prévia – articulação entre as políticas. A próxima unidade incorporada de análise versará justamente sobre os gestores e sua percepção do processo de atuação do Serviço.

6.5 Intervenção com situação de rua: a percepção dos gestores

Neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados quanto à percepção dos gestores sobre a intervenção do Serviço Ação Rua. Buscou-se identificar os elementos percebidos como relevantes na atuação do Serviço e na alteração da situação de rua, que é o foco do trabalho.

Método

Participantes

Foram realizados dois grupos focais: 1) grupo composto por dirigentes de entidades não governamentais e supervisoras regionais da FASC, e 2) grupo composto por coordenadoras de Núcleos e Coordenadora Geral do Ação Rua.

O grupo focal dos dirigentes contou com seis participantes, dois gestores públicos, representados por supervisoras regionais, e quatro dirigentes de entidades não governamentais, sendo o grupo formado por quatro mulheres e dois homens. Todos possuem nível superior, com formações em sociologia, pedagogia empresarial, engenharia mecânica, filosofia, teologia, psicologia e serviço social. As idades variaram entre 39 e 61 anos. Os participantes possuem experiências anteriores de atuação na área social, além de cursos de pós-graduação em educação popular, projetos sociais, antropologia social, economia social, psicanálise e psicologia social. Como motivação para sua escolha profissional, apontaram o desejo de transformação da realidade social, identificação com o público alvo, convicções de fé e cidadania e interesse por políticas públicas.

O grupo focal de coordenadoras contou com quatro participantes, duas psicólogas e duas assistentes sociais, com idades entre 27 e 46 anos. Três delas coordenavam núcleos do Ação Rua em organizações não governamentais, e uma coordenava o programa em nível municipal pela FASC. As participantes possuem experiências anteriores de atuação na área social, além de cursos de pós-graduação em seus campos de atuação, como especialização em terapia familiar e residência em saúde mental coletiva. Como motivação para a escolha desse trabalho citaram o “apaixonamento” pela luta por direitos, pelo público alvo - especialmente o trabalho com crianças e adolescentes, e interesse por políticas públicas.

Instrumentos e procedimentos

Inicialmente foi previsto que o grupo de gestores seria realizado somente com a participação de dirigentes de entidades e representantes da FASC, por ser esta a gestora geral do Serviço. Entretanto, no decorrer do estudo, percebeu-se a relevância de incluir a participação das coordenadoras de Núcleo e Coordenação Geral da FASC, tendo sido compostos então dois grupos focais. Para o primeiro deles foram convidados a participar os dirigentes de nove entidades do Ação Rua, além de 13 supervisores regionais da FASC, responsáveis pela garantia de diretrizes nas regiões, num total de 22 pessoas. Para o segundo grupo foram convidadas a participar as 09 coordenadoras de Núcleo e uma coordenadora geral, num total de 10 pessoas. Os convites foram realizados por telefone e por e-mail.

Os Grupos Focais com os gestores ocorreram após dois anos de implantação do Serviço, no primeiro semestre de 2009. Foram realizados na Universidade, com o objetivo de demarcar o momento de coleta de dados de pesquisa, diferenciando-o de outros encontros da pesquisadora com os gestores por demandas de trabalho. A pesquisadora atuou como moderadora, utilizando questões abertas/orientadoras (Anexo B), e duas relatoras-observadoras manejaram a câmera e fizeram registros. Na ocasião do grupo focal, os gestores preencheram ficha de dados sociodemográficos (Anexo C) com dados gerais dos participantes, como sexo, idade, formação profissional, experiências profissionais prévias e motivação para escolha de seu atual trabalho. A duração dos grupos foi de cerca de 2h. Todos os debates foram registrados através de filmagem e transcritos.

Análise dos dados

Num primeiro momento, os dados dos Grupos Focais foram analisados separadamente, uma vez que cada um deles constitui uma configuração ecológica distinta (Carey, 1994; De Antoni et al., 2001; Fávero et al., 2008; Neto et al., 2002; Tanaka & Melo, 2001). Primeiramente produziu-se uma descrição sintética dos temas debatidos em cada grupo. A seguir foram organizados eixos temáticos por grupo focal. Posteriormente, buscou-se uma unificação dos dados e análises produzidos nos dois grupos, selecionando-se os eixos relacionados com a avaliação da intervenção do Serviço. Excertos dos grupos focais foram utilizados na descrição temática, seguidos de número do/a participante e de seu grupo focal. Os dados foram analisados conforme proposto por Yin (2005) para o Estudo de Caso Único Incorporado. Buscou-se determinar as percepções dos diferentes participantes acerca da intervenção do Ação Rua, através de procedimentos sistemáticos de descrição do conteúdo das discussões, envolvendo pré-análise, exploração do material, levantamento de eixos de análise e interpretação dos resultados.

Resultados

O conteúdo emergente dos grupos focais de gestores foi agrupado, para fins de análise, em três temas: modo gestão, intersetorialidade e relação em rede. O primeiro tema refere-se à forma como foi operacionalizada a relação entre estado e sociedade civil no contexto do Serviço; o segundo tema problematiza a necessidade de articulação intersetorial para o enfrentamento da situação de rua; e o terceiro tema apresenta os modos de relação em rede vivenciados pelo Ação Rua, em suas forças e dificuldades.

1. Modo de gestão

O modo de gestão do Serviço Ação Rua foi um dos temas amplamente debatido pelos gestores nos grupos focais. Uma vez que se trata de um serviço com gestão compartilhada, entre estado e sociedade civil, esse debate de fundo veio à tona: há diferenças de responsabilidades governamentais e não governamentais? Como elas repercutem no Serviço Ação Rua? Os gestores afirmaram que o objetivo de superação da situação de rua deveria ser coletivo, não apenas do governo, mas da sociedade como um todo, cabendo à sociedade civil uma parcela relevante, como pode ser percebido pelo seguinte excerto:

“Qual é o papel do governo, qual é o papel das organizações não governamentais? Eu acho assim ó: que bom se o governo pudesse atuar em tudo. Porque eu acho que público é público. Se tiver condições, tem que atuar em todas as áreas, saúde, assistência social, educação. Agora a grande realidade é o seguinte, nós chegamos numa situação tal ao longo de muitos anos de deteriorização das condições humanas no nosso país, que hoje o trabalho que tem é, nem que ele fosse bom gestor - ele não é tão bom gestor - mas nem que ele fosse bom gestor ele não conseguiria gerir sozinho. Então o nosso papel tá sendo de participar de uma tentativa de resgatar, ou minorar, a gente diz que tá minimizando os efeitos negativos” (1, Grupo Dirigentes)

Na percepção dos participantes o Estado é o responsável pela execução das políticas, entretanto, ele não apresenta condições de abarcar as necessidades atuais da população em sua totalidade, por má gestão e/ou pela amplitude da demanda. A participação da sociedade civil viria no sentido de minimizar os efeitos negativos das condições humanas no país. O papel das ONGs seria de executar as ações governamentais nas áreas em que o governo não assegura qualidade. Nesse sentido, o lugar da execução conveniada no Ação Rua foi debatido:

“A gente trabalha na lógica do conveniamento, imprime uma lógica super interessante no trabalho, super legal. Mas, bem, isso tira o papel do estado de uma

forma grave, assim, é importante, me parece importante, acho que é um aspecto negativo” (4, Grupo Coordenadoras).

Para o grupo de gestores, o Estado deveria assumir as responsabilidades de gestão e de atuação diante de violações de direitos, como as vivenciadas pelas crianças e adolescentes em situação de rua. Haveria uma diferença nos níveis de responsabilidade com relação à sociedade civil, em que a imediatez e urgência das situações de rua caberiam ao gestor público, com ações complementares a serem executadas pela sociedade civil.

“Na verdade o Ação Rua é um serviço, no meu entendimento, deveria ser responsabilidade do órgão gestor público, e as instituições elas entrariam numa outra relação de parceria, no sentido de tu... que eu vejo, do comprometimento com o órgão público. (...) E o conveniamento ele teria que ser feito de uma outra forma no sentido de algumas ações dentro do Ação Rua. (...) por entender que o Ação Rua ele é um serviço que vai de encontro a uma questão que tem a ver com a imediatez, a imediatez do mundo da rua, as questões do agora que o mundo da rua nos dá” (2, Grupo Dirigentes).

Por estar em jogo a garantia de um direito social, surgiu no debate dos gestores a crítica ao fato de que não foram ampliados os Núcleos governamentais, como estava previsto no projeto técnico e como havia sido aprovado pelo CMAS (50% de Núcleos Conveniados e 50% Governamentais). Uma vez que não houve concurso público, em 2009, a ampliação do Ação Rua em mais três equipes, ocorrido nesse ano, se deu através da ampliação do conveniamento. O teor da discussão nos grupos focais não foi contrário ao conveniamento em si, mas à crescente retirada do gestor público da execução direta.

Os grupos refletiram criticamente sobre as diferenças de papéis e relevância da gestão pública, remetendo a discussão para o modo como essa relação se operacionalizou no Serviço Ação Rua. Os participantes de ambos os grupos perceberam a relação estabelecida entre o gestor público/FASC e entidades de forma positiva, como pode ser observado nos exemplos:

“Acho que uma outra coisa que é importante lembrar é a parceria que a gente tem com o poder público, acho que é muito legal, desde o princípio. Eu tava vendo naquela reunião dos dirigentes, a gente tem, claro, diferenças no espaço de trabalho, acessibilidades diferentes, mas tem sido uma parceria muito legal, muito rica” (4, Grupo Coordenadoras).

“A FASC não tá de salto alto, lá em cima, e nós também não estamos nem submissos, nem arrogantes. Quer dizer, está havendo um bom enfrentamento do trabalho, (...) todo mundo fala de igual pra igual, numa boa, respeitando a posição de cada um, mas o trabalho flui” (1, Grupo Dirigentes).

Essa qualidade positiva da relação entre as instituições, numa posição de igualdade, foi atribuída a processos constantes de diálogo e construção conjunta, sendo referidos pelos participantes a construção do projeto técnico, em 2006, o processo de gestão através da coordenação executiva, e as frequentes reuniões com os dirigentes. Os gestores entenderam que houve qualidade no processo de gestão, com diretrizes técnicas e espaços sistemáticos de articulação e trocas permanentes:

“Construção conjunta do projeto, da tentativa de execução, acho que essa parceria de poder público e privado é possível sim, e tanto é possível que o projeto tem expressões claras de que é possível trabalhar em conjunto” (3, Grupo Dirigentes).

“Agora assim, em termos, até de articulação entre governo e sociedade civil de um projeto também acho que foi um sucesso. Até desde o início, de pintar o projeto até, tanto a implementação, quanto agora, a continuidade, as reuniões semanais que são feitas, acho que isso aí resolve muitas questões e ajuda muito o programa também a ser sucesso” (4, Grupo Dirigentes).

Os gestores mencionaram mudanças ocorridas no contexto da situação de rua e no tipo de problemáticas com as quais o programa se viu envolvido desde sua implantação. Houve novos problemas a serem resolvidos, as relações e discussões entre as instituições parceiras avançaram porque houve uma política de inter-relação positiva, como pode ser percebido pela seguinte fala:

“Então eu acho que as relações avançaram, as discussões avançaram, aquelas reuniões sistemáticas, técnicas também avançaram, e avançaram por quê? Porque há uma política de inter-relação positiva de querer buscar o resultado, o objetivo comum, né, e isso pra mim é extremamente positivo” (4, Grupo Dirigentes).

Entretanto, um aspecto negativo de gestão que foi apontado refere-se à ausência de supervisão direta às equipes. Essa supervisão estava prevista no projeto técnico, mas não se efetivou nas regiões. Os grupos destacaram necessidade de supervisão de modo a apoiar as equipes em suas necessidades, garantir o detalhamento da execução das diretrizes do trabalho, e articular ações intersetoriais, papel fundamental por parte do gestor da política pública.

Entre as controvérsias surgidas nessa discussão, estava a possibilidade do Ação Rua ser gerenciado somente pela sociedade civil. Esse é um ponto sobre o qual não houve concordância nos grupos, mas justamente o fato dessa possibilidade ter sido levantada parece ser um indicativo que contradiz as posições anteriores em defesa do papel central do Estado na gestão das políticas públicas. Esta questão ficou latente na discussão dos grupos.

“Acho que nenhum setor do Estado está muito preparado pra isso, pra agir e reagir num conjunto, né, de secretarias. (...) Então eu penso que, acho que o gestor devia ser

único e que de fato coordenasse todas as ações garantindo essa articulação, não só na coordenação de metodologia e de processos de trabalho, mas realmente de estratégias de superação dessa situação. Que aí até poderia ser a sociedade civil, uma instituição de peso, né, que assumisse isso, ou o poder público na contratação ou no suporte financeiro, porque uma instituição teria condições para buscar a superação dessa realidade de rua espaço de moradia, que é espaço de indignidade humana” (3, Grupo Dirigentes).

As coordenadoras se questionaram se fazem ou não parte do grupo gestor do Ações Rua. Para elas haveria um nível de gestão ampla, mais macro, que incluiria o governo eleito, os conselhos de direitos e as entidades, do qual não se sentem parte. A discussão concluiu pela existência de três categorias de gestores: sociedade civil, gestor político eleito e servidores públicos (nível técnico abrangendo o conjunto dos trabalhadores sociais de organizações governamentais e não-governamentais), grupo com o qual se sentem identificadas:

“Então na realidade a gente teria quase três blocos de garantia de eficiência, vamos dizer assim: a gente teria a sociedade civil, né, que vai dar o seu caráter de controle social, que vai dar o seu caráter de satisfação da comunidade, de experiência lá das pontas; a gente tem o gestor, que é o político, que é o que vai fazer as articulações lá com os interesses e tal; e teria o servidor, que é o que constitui tecnicamente, vamos dizer, que garante uma continuidade no que é de política pública, né. As pessoas vão passar, enquanto gestores, e os servidores vão tá lá brigando pra aquilo que a gente acredita, que a gente construiu, continue de gestão pra gestão” (4, Grupo Coordenadoras).

Nesse sentido, o debate em ambos os grupos apontou diferenças nas expectativas existentes sobre o enfrentamento da situação de rua de acordo com os níveis de gestão. Parece haver também diferentes interesses e poderes sendo disputados através dos programas e serviços.

“Eu acho que cada um quer a sua coisa, quer o seu resultado com uma proposta específica. E isso eu falo do prefeito, falo do dirigente, falo das questões do poder, e de se firmar enquanto entidade, poder tal se firmar na região, ou se é prefeito, com o seu eleitorado... acho que sim, acho que tem interesses diferentes” (4, Grupo Coordenadoras).

Na percepção dos gestores, o gestor macro, vinculado ao governo eleito, teria uma visão voltada para a reeleição, não teria interesse em saber *por que* determinado programa ou serviço funciona, objetivando apenas atingir os resultados. As entidades teriam interesse em

marcar sua relação e espaços de poder junto à comunidade e área em que atuam. Já os trabalhadores estariam mais próximos do trabalho, dos usuários, tendo maior clareza da intervenção que é realizada e de quais são as necessidades das famílias e seus filhos.

“Eu acredito que quanto mais próximo do trabalho a gente tá, mais a gente tem clareza do que a gente quer e pra que aquilo serve, né. Os que vão ficando lá mais a nível macro mesmo não conseguem ter essa visão” (1, Grupo Coordenadoras).

“Acho que... tava falando da dor... acho que a dor é mais próxima das equipes, de não poder fazer nada, de ter que abordar e sair de perto, acho que nessa lógica sim, ela é diminuindo o impacto assim conforme vai mudando de lugar” (4, Grupo Coordenadoras).

Para os participantes, os servidores/trabalhadores seriam quem poderia garantir a continuidade e uma construção em que predominam as questões técnicas e de diretrizes da política, e não as questões políticas de gestão de um partido específico. Destacaram que esse lugar de servidor/trabalhador não é isento, possui suas lutas próprias, mas é um nível de gestão diferenciado dos demais (gestor de OG e gestor de ONG). Os trabalhadores estariam mais próximos dos usuários, sendo capazes de vivenciar e reconhecer o sofrimento enfrentado pelas crianças e adolescentes. Dessa forma, teriam maior clareza da intervenção que é realizada e de quais são as necessidades e expectativas centradas em cada criança em particular, visando garantir proteção, direitos, e uma possibilidade de vida mais saudável. Nesse ponto houve discordância no grupo, e uma participante argumentou que, mesmo não atuando em contato face a face com crianças e adolescentes, se sente implicada, tão envolvida e disputando garantia de direitos quanto quem está atendendo as crianças diretamente. Caberia aos trabalhadores contribuir para o maior comprometimento dos gestores eleitos:

“É um processo de amadurecimento, quer dizer, a pessoa, os governantes eles têm percepções, mas eles demoram pra amadurecer muito mais do que nós que estamos na ponta. Por outro lado nós não temos a visão do restante do governo, que é de recurso e outras coisas” (1, Grupo Dirigentes).

Em termos do modo de gestão, os participantes consideraram que houve processo de formação qualificado das equipes, ainda que não tenha abarcado toda a demanda. As reuniões semanais da coordenação executiva foram vistas pelos gestores como parte do processo formativo das coordenadoras:

“...acho que houve passos bons de formação pelas... por alguns seminários e pela troca permanente que é feita entre as coordenações e essa ajuda, acho que isso é formativo da capacitação principalmente das coordenadoras. Hoje elas são muito

mais capacitadas né por essas discussões conjuntas, né, elas vão se formando” (3, Grupo Dirigentes).

2. Intersetorialidade

O segundo tema intensamente presente em ambos os grupos de gestores referiu-se à necessidade de ações intersetoriais para o enfrentamento da situação de rua. A ausência de responsabilidades compartilhadas com outras políticas públicas e instâncias da sociedade, como as universidades, repercutiu negativamente nos resultados do Serviço, na visão dos participantes. Haveria necessidade de atuar sob um novo paradigma intersetorial, como pode ser observado nas seguintes falas dos participantes:

“Eu acho que teria que ter sido mais esparramada a responsabilidade (...) teria que ser mais intersetorial, já desde a sua abordagem (...) uma coisa mais de coresponsabilidades, assim, além da assistência” (Grupo Coordenadoras, Participante J).

“Teria que ser um programa intersecretarias, pra que o envolvimento das outras secretarias, dos outros setores do governo municipal pudessem fazer com que o programa tivesse um resultado mais efetivo (...) hoje em dia há uma necessidade de quebra de paradigma, mudança de paradigmas, então o setor público ele não pode ser compartimentado, como ele sempre foi” (1, Grupo Dirigentes).

Conforme os participantes, ações intersetoriais seriam uma demanda técnica permanente, pois não se consegue trabalhar sem esse elemento, necessário para o trabalho com a miséria humana, seja ela material ou subjetiva. Os gestores discutiram a complexidade do trabalho, que envolve diversas articulações com outras políticas, como saúde e habitação, envolvendo um amplo espectro de trabalho para cada caso. As questões intersetoriais seriam um dos principais limitadores para o alcance dos resultados almejados pelo Serviço, sendo os maiores limitadores os problemas de retaguarda, relacionados à ausência ou baixa qualidade dos serviços posteriores à abordagem. Destacou-se a ausência de vagas ou baixa qualidade em serviços de assistência social (SASE, trabalho educativo, abrigos), educação (escola e creches/educação infantil) e especialmente saúde (atendimento integral em saúde mental, especialmente para tratamento de drogadição). De acordo com a discussão, tais locais precisariam ser mais qualificados e dispor de profissionais para realizar o atendimento técnico também em direção à cidadania das famílias, garantindo a articulação intersetorial. Seriam necessários investimentos para a qualificação da rede, melhoria salarial e qualificação profissional, exigindo tanto um maior nível de formação quanto capacitação.

“Muitas vezes o nosso público não consegue ser atendido porque as pessoas que tão lá não sabem como trabalhar, e aí tu quer... não são capacitadas, ganham muito pouco, é complicado” (1, Grupo Coordenadoras).

“O ponto de estrangulamento de fato está na questão da retaguarda, da fragilidade de rede que precisa. O projeto não vai ser efetivo se não houver uma reação de retaguarda geral, desde a questão habitação, saúde mental, em alguns momentos é a questão de internação, mas é preciso que não volte pra essa realidade, pra aquela casa porque não tem condições, e porque a casa não oferece condições vai voltar pra rua, então tem que ser junto com outras secretarias de fato para que haja a objetividade de resultados a longo prazo” (3, Grupo Dirigentes).

Uma questão que veio à tona foi que a intersetorialidade acontece através das pessoas. Para os participantes, é difícil constituir fluxos que se mantenham, pois as relações são muito pessoalizadas, por ser uma rede entre as pessoas, e não necessariamente uma rede institucional. Isso geraria processo de *“eterna construção e reconstrução”* (4, Grupo Coordenadoras) a cada mudança dos trabalhadores que compõem a rede. Os gestores debateram a pessoalização das relações institucionais, as quais deveriam ser assumidas intersetorialmente. Trata-se de uma questão ambígua:

“A mesma coisa que enriquece a rede, que são as pessoas, ela também empobrece, porque infelizmente a gente não tem nada que garanta o fluxo das coisas, a gente não aprendeu isso (...) É uma pena... porque é uma eterna construção, reconstrução, construção, reconstrução” (4, Grupo Coordenadoras).

“Então eu acho que as duas coisas têm que funcionar juntas. Se eu não tiver pessoas competentes, pessoas com um bom trânsito interpessoal, não funciona. Mas também só ter essas pessoas e não ter as estruturas que funcionem normalmente, automaticamente neste discurso, também não dá certo” (1, Grupo Dirigentes).

Na visão dos gestores, por um lado as capacidades pessoais para construir intersetorialidade são positivas, é necessário que as pessoas possam fazer boas ligações umas com as outras de modo a possibilitar a concretização do trabalho; por outro lado essa associação/dependência das capacidades interpessoais pode dificultar muito os processos de trabalho. Houve opiniões nos grupos no sentido da relevância da posição institucional e processos de gestão que garantissem e sustentassem as relações em rede, não dependendo apenas das características ou competências dos indivíduos que a compõem. Diferenciaram tais posições como *“vontade técnica e vontade política”* (4, Grupo Dirigentes). Ainda assim, os gestores entenderam que o conjunto de serviços socioassistenciais da cidade teve grande crescimento, e uma das conquistas foi o fato da relevância do trabalho em rede já estar no

discurso dos profissionais. Passar do discurso para a prática depende da superação dos seguintes problemas: a) a rede ainda depende das características das pessoas, não é intersetorial; b) há falta de confiança entre os membros da rede; c) as questões profissionais ainda são levadas para o lado pessoal; d) há foco excessivo na tarefa de cada setor e pouca visão do todo, intersetorial (cada serviço pensa que está fazendo a sua parte e não percebe ou valida a atuação complementar do outro).

“Tem uma dificuldade da gente se enxergar, assim, todos atendem provavelmente a mesma família, o mesmo cidadão” (4, Grupo Coordenadoras).

O discurso da intersetorialidade atravessa o trabalho, as relações profissionais e pessoais, o atendimento direto aos usuários, o caso a caso. Também atravessa o discurso político e de gestão; mas, neste nível, não se concretiza. Os gestores apontaram a ausência de gestão pública centralizada e diretriz política em nível municipal.

“Se falou muito nesse discurso (...) uma hora eu fiquei pensando, bom, se todo mundo faz o seu pedaço, o que que tá dando errado?” (2, Grupo Coordenadoras).

“Eu não entendo qual é a dificuldade do gestor se organizar, dos secretários, e poder trabalhar junto” (5, Grupo Dirigentes).

Os participantes entenderam que o gestor eleito, em especial o prefeito, teria um papel fundamental em mediar as relações entre as secretarias municipais para garantir a construção de ações intersetoriais. Isso implicaria na superação das disputas partidárias que caracterizam governos de coalizão, e estimulam as disputas mais do que a articulação intersetorial. O exemplo a seguir descreve essa problemática:

“Então acho que assim, primeiro lugar: ir nos gestores, começar com o próprio prefeito, mostrar a situação real do programa, os resultados relativos que ele tem e as próximas etapas que tem que ser tomadas. (...) Nós vamos esbarrar num problema, que é o problema de todo o governo, que é a divisão de cargos e de partidos, que criam certos... aí depende da vontade política, da capacidade do governante com os líderes dos partidos de dizer “olha, gente, nós somos uma coligação, então nós temos que ter uma visão programática uniforme”. Não é porque eu tô na saúde que eu vou pensa que o meu negócio é bota hospital, e esqueço do resto. Tem que ter uma visão programática do governo. E aí a gente tem que cobrar, cobrar do governo essa visão programática de programas de governo independente do partido, da secretaria que for” (1, Grupo Dirigentes).

Sintetizando a discussão dos grupos, para promover intersetorialidade seria necessário: a) provocar o gestor público maior, o prefeito, que teria a responsabilidade de criar condições operacionais e políticas para a concretização da intersetorialidade. Essa seria uma demanda

política da gestão. b) Provocar o amadurecimento dos governantes, dos políticos que estão nos cargos executivos nas secretarias, de modo que eles pudessem perceber a amplitude possível das ações intersetoriais. c) Cobrar uma visão programática do governo. Para isso dever-se-ia agir, enquanto Serviço e enquanto sociedade civil, no papel de controle social para garantia da execução dos serviços de forma qualificada.

3. Relação em rede

O terceiro eixo temático que emergiu nos grupos de gestores refere-se ao modo como a relação em rede foi vivenciada pelo Serviço Ação Rua. Os gestores apontaram forças e dificuldades no modo de relacionamento das equipes entre si e com os serviços da rede. Entre as forças, destacaram o empenho e comprometimento das equipes:

“Um ponto que eu acho é as equipes (...) são pessoas super comprometidas com o trabalho, tão sempre pensando coisas” (5, Grupo Dirigentes).

“Eu acho que é o empenho das equipes em executar esse trabalho. Eu acho que todas as equipes se empenharam muito nesses dois anos pra mostrar o seu trabalho, mostrar a sua prática, e fazer, e sabe assim, não se deixar abater...” (6, Grupo Dirigentes).

Outra força destacada foi o fato do Serviço ser demandado e reconhecido pelas redes e instâncias públicas, atuando como articulador e sensibilizador da rede:

“...um papel importante, tá articulando a rede, tá permeando os espaços. Acho que preenchendo aqueles espaços que muitas vezes estavam parados ou vazios e tá sempre passando, isso acho que contribui muito no trabalho” (3, Grupo Coordenadoras).

Entre as dificuldades, os gestores deram destaque para as disputas e comparações entre as equipes e ao fato de nem sempre atuarem de modo integrado. Eles observaram que há equipes que buscam maior interface e atuação em conjunto com outros núcleos e outras que preferem uma “*carreira solo*”:

“É, a minha equipe às vezes se queixa que tem algumas equipes que acham que bom, lá vocês tem menos demanda, então façam um pouco do nosso trabalho, sabe. A minha equipe traz isso um pouco assim, ah, se a criança é da região deles, eles que vão qualificar a informação deles, porque que eu vou ficar informando e qualificando a informação pra ele, né” (2, Grupo Coordenadoras).

Essas situações em que o trabalho em conjunto poderia acontecer, de acordo com os gestores, seriam muito comuns quando a criança/adolescentes está em situação de rua em uma região, e a família em outra. Nesses casos, as equipes encontraram dificuldades em saber até onde iria o seu trabalho e onde deveria acontecer o trabalho do outro, uma vez que haveria

disputas sobre quem tem mais ou menos trabalho e, com esse elemento em vista, que parcela deveria ser executada por cada um. Os participantes discutiram que atuar em rede implicaria em trabalhar com essas diferenças, reconhecer que elas existem.

Esta mesma postura de comparação entre os Núcleos parece ter sido recorrente na relação com os demais serviços da rede. Os participantes consideraram que foi criada uma “*autoestima perigosa*”, que implicava em achar que o seu trabalho era melhor do que o dos outros. Esse empoderamento das equipes não seria exatamente uma disposição competitiva pura e simplesmente, mas, de acordo com a compreensão dos participantes do grupo focal, estaria relacionado a) ao reconhecimento da rede pela qualidade do trabalho desenvolvido; b) às características do serviço, ao mesmo tempo capilarizado e integrado; e c) a mecanismos de defesa contra a impotência presente no campo de atuação, conforme é descrito a seguir:

a) O reconhecimento da rede e o próprio conhecimento advindo do trabalho são elementos que alimentariam essa “*autoestima inflada*”. Os profissionais das equipes possuiriam um grau de comprometimento significativo, o qual repercutiria no trabalho, havendo um reconhecimento positivo da rede, em comparação com outros serviços. Essa comparação foi perpassada pela ideia de que as equipes do Ação Rua trabalhavam bem, mesmo com poucos recursos e ambiente adverso.

“Agora tô me lembrando da fala dum educador que foi no Fórum de Segurança da Região onde foi falado lá pelas pessoas “ah, porque o Conselho ganha não sei quanto e não faz nada, esses da rua sim, esses trabalham firme, ganham uma miséria, [risos] mas esses trabalham de verdade, esses trabalham a pé, de ônibus, esses sim fazem as coisas”. Então acho que tem esse lado de ter o retorno também, de por isso a gente ficar inflados” (3, Grupo Coordenadoras).

Diferentemente de outros convênios, a valorização do trabalho do Ação Rua, para os gestores, estaria vinculada à qualidade do convênio em termos de valor do repasse. Este foi visto como o “*filho rico*” em suas instituições e na rede, pois os trabalhadores recebiam salários maiores do que a média na rede conveniada de Porto Alegre. Ao mesmo tempo em que isso podia ser visto como positivo, foi motivo de disputas, pois apareceu como desvalorização dos colegas da rede.

b) O Ação Rua foi ao mesmo tempo capilarizado e integrado. O fato de existirem equipes disseminadas em cada região ampliou o alcance e as equipes acabaram constituindo-se como “*pequenas famílias, cada uma com suas competências*” (4, Grupo Coordenadoras). Além disso, o Serviço apresentou indicadores que permitiam a avaliação e a divulgação formal do trabalho realizado. Todos esses elementos reunidos repercutiram em certo

empoderamento, que não foi possível para outros serviços da rede, os quais atuavam de forma mais local e sem as trocas sistemáticas do Serviço Ação Rua.

c) Outra hipótese levantada para compreender o empoderamento das equipes referiu-se à utilização de defesas quanto ao sofrimento gerado pela impotência diante de inúmeras situações do trabalho, provocadoras de tensão entre os pares. Haveria o não reconhecimento pelas equipes de suas próprias vulnerabilidades e fragilidades. Tais fragilidades ficariam projetadas nos colegas da rede, levando a uma negação de suas próprias limitações enquanto profissionais. Também estava em jogo a garantia de seu próprio trabalho, devido à competitividade do mercado de trabalho. Defender-se-iam da sensação de impotência e do desemprego, como exemplificado pelo trecho da discussão do Grupo Coordenadoras:

“Acho que as defesas também...” (4, Grupo Coordenadoras).

“É, acho que também tem isso, porque a gente sabe que o trabalho da gente não é completo, entendeu. Enfim, né, de alguma forma a gente tem que defender o que a gente faz” (2, Grupo Coordenadoras).

“Ou se defender até pra ficar onde tá, porque a competitividade hoje é muito grande. Daqui a pouco o outro tá querendo ir pro meu lugar, pra minha equipe...” (1, Grupo Coordenadoras).

Os gestores distinguiram, portanto, as qualidades do trabalho que foi produzido pelas equipes e reconhecido pela rede. Avaliaram, entretanto, ser necessário que o Serviço percebesse e repensasse seus déficits. A postura com superioridade, numa relação com a rede nem sempre mediada com a competência e humildade necessária, foi vista como ponto que poderia ser melhorado, como se percebe pelo seguinte excerto:

“...essas falas de “eu que sei, eu que faço”, e aí a gente vai vendo o quanto a gente vai se enforcando com a própria corda. Tu começa a entonar e voz de um jeito diferente com o colega, o colega vai fazer a mesma coisa contigo (...) mesmo que eu sinta que eu sei fazer bem, eu não preciso mostrar isso aos quatro cantos do mundo pra que o meu trabalho ande (...) te coloca numa posição mais humilde, assim, tá aprendendo junto a fazer...” (1, Grupo Coordenadoras).

O grupo discutiu se essa postura de superioridade e empoderamento nas relações com os colegas da rede e exercida pelo Ação Rua se reproduziria na relação com os usuários. Por um lado, levantaram a hipótese de que haveria maior compreensão empática com as famílias, dadas as suas vulnerabilidades, e maior nível de exigência com os pares, com quem teriam uma relação mais igualitária, o que acionaria determinadas disputas. Por outro lado, essa postura “empoderada” envolveria uma posição de não compreensão das diferenças, o que

possivelmente perpassaria a relação com as famílias. Nesse sentido, o grupo levantou a hipótese de que talvez esse pudesse ser o motivo de estagnação de alguns casos:

“Não sei, acho que tem a ver (...) com esse jogo de poderes e de interesses, eu acho que é mais fácil pra equipe ser mais acessível com a família, porque ela sabe das inúmeras vulnerabilidades daquela família, daquela criança, e... mas o padrão de exigência, digamos assim, com os parceiros, com os colegas de trabalho, é outro, com certeza” (2, Grupo Coordenadoras).

Os gestores consideraram que a rede socioassistencial real é muito diferente da rede idealizada. No cotidiano, os serviços da rede apresentariam dificuldades em lidar com crianças, adolescentes e famílias com história de vida nas ruas. Além disso, trouxeram muitos exemplos de falta de motivação e medo de muitos serviços em intervir em determinadas comunidades.

“Uma fragilidade que tem, e eu acho que não é falta de sucesso, mas eu acho que tem uma fragilidade que tem que ser apontada é a questão da rede. A gente vê Conselho Tutelar sem motivação, a gente vê os técnicos dos módulos também sem muita motivação, com receio, com medo, e daí deixam de fazer” (6, Grupo Dirigentes).

Os gestores avaliaram que a capacitação seria necessária para a rede poder acolher crianças com um perfil diferenciado, como aquelas com experiência de rua, uma vez que haveria um discurso velado para a não aceitação das crianças em certos espaços. Avaliaram ser necessário um modelo de capacitação participativo, em que pudessem falar mais das diferenças de percepção sobre o público e os atendimentos.

Discussão

Como pode ser percebido ao longo da descrição dos três eixos temáticos dos grupos focais de gestores, há um entrecruzamento de avaliações positivas e negativas em relação ao Serviço Ação Rua. Tal dicotomia não se mostrou estanque, sendo que uma mesma situação foi considerada tanto um fator favorável como um desafio, de acordo com o contexto ou momento em que ocorreu. Ainda assim, neste processo de avaliação foi interessante a compreensão daqueles elementos que se apresentaram como riscos para o Ação Rua e aqueles que puderam ser considerados fatores de sucesso, relevantes em serviços dessa natureza.

Os aspectos considerados negativos na avaliação dos gestores podem ser resumidos em a) falta de intersetorialidade; b) fragilidade na retaguarda – ausência ou baixa qualidade dos serviços posteriores à abordagem; c) em relação à rede, falta de motivação e medo de intervir em determinadas comunidades; d) no modo de gestão, pouca supervisão e acompanhamento direto das equipes; e) postura de empoderamento das equipes; f) quanto ao

processo de implantação, não ampliação dos Núcleos governamentais e ampliação dos convênios; g) necessidade de maior investimento em formação relacional.

Os principais aspectos positivos identificados foram: a) comprometimento das equipes; b) qualidade da articulação geral realizada com a rede; c) qualidade do processo de gestão como um todo, incluindo relação construtiva entre organização governamental e não governamental e processo de formação. Além desses elementos, cabe registrar dois outros aspectos apontados pelos gestores como sucessos do trabalho realizado. O primeiro deles é a proximidade e interação com os usuários, refletindo em resultados positivos na vida do público atendido. As equipes conhecem de perto as crianças/adolescentes e famílias, e são reconhecidas por eles. A partir dessa proximidade e intervenção constante foi percebida pelos gestores reversão da situação de rua, no sentido de redução de danos ou no próprio processo de escuta e vínculo que se estabelece. Por fim, um aspecto positivo mais amplo, registrado pelos grupos, refere-se ao fato de que o Serviço daria voz e visibilidade para a situação de rua, modificando a forma como crianças e adolescentes são vistos pela sociedade e atendidos pelos serviços. Para eles, isso se deu através da produção de informações e conhecimento sobre a situação de rua e também através do cotidiano do trabalho.

É importante retomar a problematização levantada nos grupos focais de gestores quanto às diferenças nas responsabilidades governamentais e não governamentais no campo das políticas públicas. As discussões na literatura partem da separação entre Estado, mercado e sociedade civil, chamados de primeiro, segundo e terceiro setor, respectivamente. As organizações governamentais (OGs) representam uma resposta à lei, a gestão de uma responsabilidade pública, sob princípios de uniformidade, transparência e descentralização, que cabem a um gestor eleito. Estão associadas ao modelo de administração burocrático, regido por uma organização de cargos hierárquica, que controla as práticas sociais e apresenta pouca flexibilização. Já as ONGs situam-se entre o mercado e o Estado, ou seja, constituem-se em instituições administradas com a lógica do setor privado, suposta racionalidade e modernização, porém, com finalidades de interesse público (Glossário OIT, <http://www.oit.org.br/ipecc/gloss.php>). Ainda que possa contar com a participação de ONGs, a Política Nacional de Assistência Social, afirma no Art. 5º, inciso III, a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (MDS, 2004). A “tarefa” do gestor público e da ONG é, portanto, diferenciada. Essa questão foi debatida nos grupos focais de gestores que apontaram, por um lado, as responsabilidades governamentais de atuação diante de violações de direitos, e diante da imediatez e urgência das situações de rua. Por outro lado, em certos momentos essa diferença nas responsabilidades ficou apagada, especialmente quando surgiu a controvérsia sobre a

possibilidade da sociedade civil assumir a gestão do Ação Rua em sua totalidade. Implícita nessa proposição está a lógica de que o setor privado imprimiria ao trabalho uma qualidade e racionalidade superiores ao setor público, sendo possível adotar um modelo de Estado Mínimo.

Nesse ponto é pertinente discutir a reemergência da sociedade civil e suas funções de reajustamento estrutural das funções do Estado. A participação de ONGs na área da assistência social e educação social de rua são históricas (W. F. Oliveira, 2004). Conforme B. S. Santos (2001), houve um retrocesso nas políticas sociais do chamado *Estado-providência*, derivado do modelo de Estado Mínimo vigente. Esse é o modelo hegemônico na lógica do capitalismo de mercado, e, no Brasil, ganhou força em decorrência da política econômica do Governo Federal (sob monitoramento do FMI), em que a parceria com o terceiro setor foi uma das propostas centrais, por exemplo, do programa Comunidade Solidária (1995). A redução do aparelho estatal foi, em parte, operacionalizada a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), a qual, no que se refere aos recursos humanos, restringiu o gasto e o custeio com recursos próprios. Esse processo tem acarretado a transferência de serviços e prestações para o setor privado de solidariedade social mediante convênio com o Estado, como ocorreu na forma de implantação do Serviço Ação Rua. Esse movimento possibilitou a emergência do que B. S. Santos (2001) chamou de uma *sociedade-providência* transformada: sem dispensar o Estado das prestações sociais a que o obriga a reivindicação da cidadania social, essa sociedade civil organizada abriu caminhos próprios de emancipação, sem se resignar à tarefa de suprir as lacunas do Estado. B. S. Santos (2001) designou por *sociedade-providência* a interconexão das organizações da sociedade civil, somadas à mobilização da família e das redes de interconhecimento e de entajuda para o desempenho de funções de segurança social até então desempenhadas pelo Estado. Assim, as entidades executoras do Ação Rua atuam como essa *sociedade-providência* transformada, suprimindo demandas do Estado, ao mesmo tempo disputando suas concepções sobre as ações.

Essa posição de emergência da sociedade civil é reafirmada pela ampliação e diversas formas de organização das entidades em Porto Alegre (como, por exemplo, o Fórum de Entidades), assim como pela organização das entidades executoras do Ação Rua em um Fórum específico para debater as questões do Serviço. Indica a necessidade de trabalhar sob uma nova cultura política, que, segundo B. S. Santos (2001) baseia-se na ideia de obrigação política vertical entre os cidadãos e o Estado, mas também na obrigação política horizontal entre cidadãos, predominantemente em seus territórios. Por um lado, esse “boom” da valorização da sociedade civil, sustenta-se em uma cultura política que tem por princípios a ideia da reafirmação dos valores da democracia participativa e do autogoverno, da expansão

da subjetividade e organização autônoma dos interesses e dos modos de vida, a ideia da descentralização e da produção socialmente útil. Pode, portanto, representar um elemento de luta em busca de assegurar a cidadania social, como pode ser percebido pelo teor das discussões e conteúdos das discussões dos grupos focais de gestores. Por outro lado o destaque ao terceiro setor é usado como uma alternativa à crise das políticas sociais, como um instrumento que legitima a diminuição da responsabilidade governamental com estas políticas. Em suma, essa conjuntura constituída na implementação do Ação Rua através da parceria com ONGs operacionalizou o trabalho, mas reiterou o modelo do Estado Mínimo.

Conforme revisão do percurso das ONGs no Brasil, realizado por Perez (2005), a forma como estas se relacionam com os governos alterou-se, de uma perspectiva de denúncia, apoio a movimentos sociais, defesa de direitos e oposição ao Estado (até a década de 80), passando a assumir um papel de interlocução com o governo, sem ligação de classe ou a movimento social específico, prestando serviços assistenciais e emergenciais permanentes, muitos em parceria com o Estado. Perez (2009) discute as linhas de interpretação sobre o atual formato de trabalho das ONGs junto aos governos, o que contribui para problematizar a relação entre as entidades executoras do Ação Rua e a FASC/governo municipal: de um lado defende-se o aumento da eficácia das políticas públicas, de outro se aponta a transferência de responsabilidades sem o compartilhamento de ideias e atividades com os cidadãos organizados.

Na primeira linha de interpretação, o trabalho realizado pelas ONGs junto às administrações públicas vem a solucionar as deficiências estatais e atingir melhor resultados junto ao público alvo, como se as ONGs fossem naturalmente mais eficazes que o Estado. O Estado não perderia sua responsabilidade, mas a compartilharia com entidades que estariam contribuindo com suas experiências, preservariam a autonomia em relação ao governo, e estariam realizando controle social sobre as políticas públicas. Na segunda linha de interpretação, a atuação das ONGs contribuiria e legitimaria a retirada do Estado no trato com questões sociais (Montaño, 2002), além de resultar em ações emergenciais e focalizadas que apenas tratam as consequências dos problemas sociais, mas não incidem em sua origem.

Como também trabalhado por B. S. Santos (2001), sob o discurso da participação, a responsabilidade governamental seria transferida para as ONGs, e o Estado atingiria o objetivo de redução de gastos na área social, mesmo sendo o principal financiador das ONGs, como ocorre no caso do Ação Rua. Segundo Montaño (2002), “o motivo é fundamentalmente *político-ideológico*: retirar e esvaziar a dimensão de direito universal do cidadão quanto a políticas sociais (estatais) de qualidade; criar uma cultura de autculpa pelas mazelas que afetam a população, e de autoajuda e ajuda mútua pelo seu enfrentamento; desonerar o capital

de tais responsabilidades” (p. 23). Retiram-se as responsabilidades de primeiro, mas fundamentalmente, do segundo setor, o mercado, atribuindo-as ao princípio das solidariedades como forma de enfrentamento da pobreza e suas consequências, e remetendo-as ao terceiro setor. Pensando no contexto do Ação Rua, as entidades conveniadas ficam com a sobrecarga emocional e operacional do enfrentamento da situação de rua, o governo municipal financia e dá as diretrizes, mas a problemática do mercado, da falta de empregos e desigualdades sociais e econômicas que geram as situações de rua não são diretamente enfrentadas.

Sob essa discussão de fundo, e nesse contexto nacional, sustenta-se a forma como foi instituído o Serviço Ação Rua. E que forma de relação entre sociedade civil e Estado foi essa? Teixeira (2002) sistematizou três tipos de relacionamentos que podem existir entre as organizações não governamentais e o poder público: o *encontro pressão*, relação menos formal que envolve pressão e crítica ao governo ou colaboração e acompanhamento das ações, em outros casos; o *encontro participativo*, em que projetos são construídos conjuntamente; e o *encontro prestação de serviços* (também chamado de terceirização) em que o Estado se relaciona com a ONG como se estivesse contratando um serviço de uma empresa. O autor salienta que, nesta terceira modalidade, as relações de poder são assimétricas, e que a autonomia das entidades ficaria comprometida, uma vez que elas ficariam sujeitas às diretrizes políticas adotadas pelo governo. As discussões dos grupos focais de gestores remetem à modalidade de *encontro participativo*. Conforme os participantes, sustenta este modo de relação a posição de igualdade entre governo, que “*não está de salto alto*”, e ONGs, “*nem submissas e nem arrogantes*”. Esse movimento em direção a uma simetria de poder se operacionalizou através de espaços constantes de diálogo, como a construção conjunta do projeto técnico e convênio, o processo de gestão através da coordenação executiva e as frequentes reuniões entre gestão da FASC e dirigentes das entidades. Há espaço, portanto, para que as diferenças existentes apareçam e sejam consideradas.

As diferenças entre atribuições de ONGs e governo são reconhecidas. A tarefa de dar diretrizes e unificar o trabalho na Cidade é do gestor da política, o que implica em um lugar de poder diferenciado. Entretanto, outra distinção se destaca no discurso dos gestores: a diferença entre diretrizes da política nacional e municipal de assistência social, compreendidas como questões técnicas, e que, portanto, são bem aceitas e seguidas pelas entidades, e os interesses da instituição FASC/gestão municipal que representariam a política de gestão específica de um partido, que não são, necessariamente, bem aceitas e podem gerar disputas e oposição. Assim, constituir as diretrizes de gestão do Serviço implica em negociar no cotidiano o que está em jogo, a política de estado, ou a política de partidos. Superar essa

dicotomia e assumir uma gestão que integre as ações das diversas entidades na cidade, como parte de uma única política municipal, é um avanço e um resultado positivo alcançado pelo Serviço Ação Rua. Conforme discussões apresentadas por Gregori e Silva (2000) e Perez (2005) quanto às intervenções com situação de rua na região central da cidade de São Paulo, a ausência de um atendimento coordenado entre as instituições e a descontinuidade dos atendimentos prejudicam profundamente sua eficácia.

No que diz respeito à interface entre governo e sociedade civil em Porto Alegre, Pinheiro (2010), aponta que as entidades não governamentais atuam na assistência social de forma bastante ativa e propositiva, e que a FASC não seria a principal norteadora dos serviços para este público. “No entanto, a FASC disputa o direcionamento do trabalho no papel de manutenção e preparação da rede, capacitando as equipes técnicas, prestando assessoria no planejamento das entidades e custeando as metas de atendimento” (p. 14). Essa problematização é relevante no contexto desta tese, uma vez que a forma de gestão do Serviço Ação Rua, durante os anos de 2007 a 2009, garantiu diretrizes unificadas através do gestor. O fato de a gestão constituir-se de forma compartilhada com a sociedade civil, através das reuniões técnicas da coordenação executiva e políticas do gestor da FASC com os dirigentes da entidade demonstra a possibilidade de construção positiva dessa disputa de base sobre o direcionamento do trabalho. Com a implantação do SUAS, intensifica-se o papel do Estado, levando a um necessário reposicionamento de forças e retomada das bases das relações políticas e conveniais. Como registrado por Pinheiro (2010), e descrito em maior detalhe por Dornelles et al. (2009), os processos de capacitação conjunta de rede socioassistencial de Porto Alegre acabaram por ter um papel importante como instrumento de gestão, ao argumentar e unificar os discursos e as práticas.

Outro papel importante relacionado a processos de formação continuada, segundo os gestores, refere-se à capacidade relacional das equipes. No eixo temático *relação em rede* aparecem questões semelhantes àquelas já apontadas pelo estudo das percepções dos trabalhadores sociais. Destaca-se nesta discussão que, do ponto de vista dos gestores, a atuação do Ação Rua em rede envolveu comparações e disputas. Foi citada a “*autoestima inflada*” dos trabalhadores, que por vezes se colocam de forma superior aos demais serviços da rede. Essa postura certamente prejudica o papel de mediação necessário nesse contexto mesossistêmico. Uma forma de enfrentar esse problema seria constituir formação continuada, como forma de reconhecer e lidar com as dificuldades advindas do trabalho relacional, voltando-se para a humanização das relações.

Nesse eixo temático também foram discutidas as permanentes demandas por ações intersecretarias. Ainda que se constate o discurso da relevância do trabalho em rede, os

gestores assinalaram que a intersetorialidade não se operacionaliza devido principalmente a três problemas: a) ações intersecretarias pessoalizadas, dependentes das características das pessoas; b) interações entre as instâncias não baseadas em confiança; c) foco na tarefa individual (da instituição), com pouca visão do todo.

Por fim, num nível macrossistêmico, os debates dos gestores sublinharam a responsabilidade do gestor municipal, focalizado no prefeito, pela garantia das ações intersetoriais tão necessárias ao enfrentamento efetivo das situações de rua. Conforme os grupos, caberia à sociedade civil o papel de cobrar do governo, realizar o controle social. E afinal, isso vem sendo feito pelas entidades executoras do Ação Rua?

Perez (2005, 2009) analisou as relações estabelecidas entre ONGs que trabalhavam com crianças em situação de rua no centro da cidade de São Paulo, e o governo municipal, com quem mantinham convênios. Concluiu que o atendimento prestado, no contexto do município de SP, é “um serviço quase governamental”, não apenas pela maior parte de suas verbas serem públicas, mas por ajustarem-se ao esquema de atendimento exigido pelo governo. O problema apontado pela autora é de que, para evitar o risco de atritos e desconveniente, as entidades acabavam por reduzir sua liberdade para criar projetos alternativos, mas principalmente criticar e opor-se ao governo. Essa perspectiva não aparece no discurso dos gestores do Ação Rua participantes deste estudo. Pelo contrário, estes se organizaram em um espaço de articulação específico, o Fórum do Ação Rua, composto apenas pelas entidades conveniadas, como forma de potencializar suas demandas nas discussões junto ao governo. Ou seja, a autonomia necessária para colocar-se na posição de efetivo controle social, estaria sendo defendida. A questão é se tais demandas surgidas no contexto do Fórum de fato direcionaram-se para a efetiva oposição aos aspectos da gestão que emperravam o avanço do Serviço Ação Rua - e a superação da situação de rua, ou se as entidades passaram a disputar a própria manutenção do convênio e sustentação de seu lugar na parceria com o governo. Essa é uma perspectiva também trabalhada por Lopes (2004) quando discute as mudanças nos lugares ocupados pela sociedade civil frente às políticas sociais, exercendo o papel de redes formais na nova esfera pública, onde passam a buscar a garantia da manutenção de seus espaços. Este autor destaca os riscos de que as ONGs defendam, através das disputas sobre as políticas sociais, interesses de esferas privadas, seja sua própria manutenção financeira através de recursos públicos, seja a manutenção de espaços de poder e influência em seus territórios concretos, o que parece compor o contexto do Ação Rua como “serviço quase governamental”.

Em resumo, pode-se considerar que os gestores percebem de forma positiva a modalidade de relação e gestão estabelecidas para a execução do Serviço Ação Rua. A

atuação em rede é destacada como contexto mesossistêmico e que os gestores reconhecem muitas forças, mas também algumas dificuldades das equipes do Ação Rua. O principal limitador do trabalho é a pouca articulação intersetorial, entendida como algo a ser enfrentado prioritariamente pelo gestor público.

VII. O CASO AÇÃO RUA: AVALIAÇÃO INTEGRADA

Nesta tese foram utilizados métodos qualitativos a fim de avaliar o Serviço Ação Rua. Uma avaliação não implica apenas em determinação de valor (Akerman et al., 2004; Trevisan & Bellen, 2008), mas objetiva produzir efeitos e resultados concretos, que possam balizar as decisões a serem tomadas por gestores, executores e sociedade civil em geral. No contexto deste estudo, o Ação Rua foi tomado como Caso (Yin, 2005), por representar o fenômeno da intervenção social em contextos de risco e vulnerabilidade, especialmente falando da situação de rua. O processo de avaliação serve para melhorar um programa ou serviço e modificá-lo a partir do conhecimento de suas qualidades e fraquezas, aprendendo a partir de experiências anteriores, verificando sua eficiência e eficácia, de acordo com os objetivos aos quais se propõe e melhorando a concepção e gestão de atividades futuras (Cohen & Franco, 1999; Hartz, 2006; Uchimura & Bosi, 2002).

No capítulo de resultados foi analisado o funcionamento do Serviço, conforme os documentos oficiais e segundo a percepção de seus diversos atores (usuários, trabalhadores e gestores). O capítulo de integração procura articular as análises documentais quantitativa e qualitativa e as análises dos diferentes grupos focais, identificando os pontos de convergência e divergência entre os resultados obtidos, pressupondo-se a sua complementaridade. Essa perspectiva se enquadra no modelo de triangulação de dados (Creswell, 1994; Minayo, 2005; Patton, 1987, 1990). Procura-se não apenas julgar os resultados, mas compreender como e porque estes se construíram de determinada forma neste contexto.

O conjunto dos resultados originados nas unidades de análise incorporadas foi sintetizado em quatro eixos emergentes principais para avaliação do Caso Ação Rua. São eles: *intervenção, relação em rede, modo de gestão e intersetorialidade*. Os quatro eixos de análise do Caso Ação Rua foram integrados e discutidos de uma forma contextualizada, utilizando-se a Teoria Bioecológica do Desenvolvimento Humano (Bronfenbrenner, 2005a), a partir das dimensões Contexto, Processo, Pessoa e Tempo, e suas inter-relações. Os eixos e as dimensões analisados são apresentados na Figura 10, e serão discutidos de forma integrada a seguir.

COMPARAÇÃO PPCT			Resultados a partir das unidades de análise incorporadas							
			Análise Documental			Família	Adolescentes	Trabalhadores Sociais	Gestores	
			Eixos	Documentos	Quantitativa					Qualitativa
Processo (proximal)	Pessoa (incluir eixos ou só buscar conteúdo)	Contexto (Micro)	Tempo	Intervenção	Família	<ul style="list-style-type: none"> Número de acompanhamentos (famílias) Tempo da intervenção Intervenção familiar x intervenção comunitária 	<ul style="list-style-type: none"> Apoio emocional Apoio instrumental Expectativas quanto ao Serviço: Ação diretiva e invasiva Dificuldades do Serviço em tempo da intervenção Dificuldades do Serviço em qualidade do atendimento 	<ul style="list-style-type: none"> Mediação de conflitos Apoio instrumental e informacional formal à família Apoio emocional 	<ul style="list-style-type: none"> Foco na família Trabalhar conceito de cidadania 	<ul style="list-style-type: none"> Comprometimento das equipes Proximidade e interação com os usuários Efeitos positivos na vida do público atendido (reversão situação de rua, redução de danos, processo de escuta)
					Crianças e adolescentes	<ul style="list-style-type: none"> Número de crianças e adolescentes abordados e suas características Números de abordagens Números de acompanhamentos (crianças/adolescentes) Intervenção com adolescentes em Rua Moradia 	<ul style="list-style-type: none"> Expectativas quanto ao Serviço: retirada dos filhos ruas 	<ul style="list-style-type: none"> Apoio emocional: escuta e cuidado – uso de drogas Apoio social informal (vínculo de amizade) Valorização da liberdade de aceitar ou não as propostas Negatividade/ambivalência das ações compulsórias e persistência 	<ul style="list-style-type: none"> Foco no desejo da criança Trabalhar conceito de cidadania 	
Contexto (Exo e meso)	Contexto (Macro e exo)	Tempo	Relação em rede	<ul style="list-style-type: none"> Avaliação do período e dinâmica de implantação Relação entre as equipes Relação com a rede socioassistencial: CT, escolas, acolhimento institucional, geração de renda, saúde, plantões 	<ul style="list-style-type: none"> Dificuldades do Serviço em Rede 	<ul style="list-style-type: none"> Percepção do Ação Rua enquanto parte de um sistema (ao longo do tempo e na rede de meio aberto) Abrigos percebidos como fora do sistema 	<ul style="list-style-type: none"> Favorecer o diálogo entre a rede de serviços: tensionar e mediar Circulação na rede e referenciamento Rede integral Limites da intervenção 	<ul style="list-style-type: none"> Qualidade da articulação geral realizada com a rede Empoderamento das equipes (“autoestima perigosa”) Reconhecimento do trabalho, disputas na rede, defesas Necessidade de qualificação da rede 		
			Modo de gestão	<ul style="list-style-type: none"> Descrição e utilização dos documentos de monitoramento e avaliação Avaliação do período e dinâmica de implantação 	<ul style="list-style-type: none"> Dificuldades do Serviço em estrutura 	<ul style="list-style-type: none"> Rede de serviços como mesossistema significativo 	<ul style="list-style-type: none"> Diferenças entre Núcleos e Instituições Necessidade de aprofundamento conceitual e metodológico Dificuldades do Serviço em estrutura e gerenciamento dos recursos 		<ul style="list-style-type: none"> Relação governo e sociedade civil (positividades e controvérsias) Qualidades e fragilidades do modo de gestão direta, supervisão e formação Categorias de gestores: sociedade civil, gestor político eleito e servidores públicos Diferenças de poderes, expectativas e processo proximal 	
Contexto (Macro e exo)		Tempo	Intersetorialidade	<ul style="list-style-type: none"> Necessidade de políticas intersetoriais para o enfrentamento da situação de rua Implantação parcial SUS Visibilidade ou invisibilidade para a situação de rua? 	<ul style="list-style-type: none"> Ausência de serviços de saúde 	<ul style="list-style-type: none"> Falta de gestão intersetorial, articulação e comunicação entre os projetos/políticas entre os níveis de gestão (federal, estadual e municipal) Fragilidade na retaguarda: ausência ou baixa qualidade dos serviços Visibilidade ou invisibilidade para a situação de rua? Formas de intervir com a sociedade 	<ul style="list-style-type: none"> Novo paradigma: necessária integração entre políticas públicas Responsabilidade pela articulação intersetorial: gestor eleito Pessoalização das relações institucionais Fragilidade na retaguarda: Ausência ou baixa qualidade dos serviços Visibilidade ou invisibilidade para a situação de rua? 			

Figura 10. Resultados a partir dos Eixos Emergentes e das Unidades de Análise Incorporadas

O eixo *intervenção* reúne as evidências que apontam as formas como o Serviço operou com famílias e com crianças e adolescentes. O eixo *relação em rede* reúne as evidências sobre o processo de implantação e modo como a intervenção aconteceu na relação com os demais serviços da rede socioassistencial. Nestes microssistemas, formados por trabalhadores sociais, crianças e famílias, operam os processos proximais que constituem vínculo, favorecem a revinculação familiar e a construção de alternativas à rua. Neste contexto, as características da pessoa são relevantes, porque atuam nas relações proximais. Os tempos necessários para que este processo aconteça variam de caso a caso, com diferenças importantes entre os tempos dos adultos, das crianças, e das instituições que passam a constituir microssistemas em suas vidas.

O eixo *modo de gestão* avalia como foi constituída a articulação entre sociedade civil e governo no processo de implantação, a gestão conjunta do serviço, gerenciamento dos recursos, estrutura, diretrizes metodológicas e formação continuada. Em termos de contexto, este eixo inclui as esferas de meso e exossistemas, pois trabalha com as relações e processos entre instâncias de gestão (governo e sociedade civil) e as condições para a articulação entre os microssistemas Ação Rua (Núcleos) espalhados pela cidade. É neste eixo que se avalia as características que tornaram o Serviço Ação Rua uma unidade com diretrizes compartilhadas e não um conjunto de serviços independentes atuando de forma própria.

O eixo *intersectorialidade* problematiza a necessidade de atuação integrada entre as políticas públicas para o enfrentamento da situação de rua. Em um contexto macrossistêmico, são consideradas as formas possíveis de operacionalização desse conceito, que abarca a relação entre os diferentes setores das políticas públicas desde o âmbito federal, estadual, até a sua interface local e territorial.

7.1 Intervenção

Para analisar a *intervenção* é fundamental considerar o contexto em que esta se operacionaliza. A análise do *contexto* envolve a interação entre quatro níveis ambientais: micro, meso, exo e macrossistema. De uma perspectiva ecológica, a intervenção do Serviço Ação Rua constitui-se em um *microssistema* para as crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias. Um dos esforços do Ação Rua é ampliar o número e a qualidade dos microssistemas disponíveis para as crianças e adolescentes que se encontram em situação de rua. A família tende a ser um primeiro microssistema relevante. Entretanto, para aqueles em rua moradia, a própria família deixa de estar disponível, seja pelos conflitos intrafamiliares, que atuam como processos proximais inibidores do desenvolvimento, seja por dificuldades pessoais e econômicas dos pais para a provisão de cuidado dos filhos (De Antoni et al., 2007;

De Antoni & Koller, 2000; Granpal/UFRGS, 2004; Magni et al., 2008). A criança/adolescente passa a ser colocada na posição de provedor de seu sustento, através do trabalho infantil, o que pode contribuir para o seu afastamento do núcleo familiar, levando a experiências de risco na rua, como aquelas relacionadas ao tráfico ou exploração sexual (Feffermann, 2006). Assim, um dos eixos de intervenção permanente do Ação Rua refere-se ao reforço de processos proximais generativos no microssistema familiar, constituindo relações qualitativamente mais positivas entre filhos e adultos cuidadores, de modo que a família seja um contexto de desenvolvimento positivo, assim como de proteção.

Os resultados indicam que a intervenção do Ação Rua caracteriza-se pelo estabelecimento de processos proximais: 1) com a própria criança/adolescente no espaço da rua; 2) com sua família, em visitas domiciliares e acompanhamentos em outras atividades; 3) com trabalhadores dos microssistemas da rede socioassistencial que atuam com a criança/adolescente e/ou sua família. O *processo* é o principal mecanismo de desenvolvimento, e ocorre através da interação (Bronfenbrenner & Morris, 1998). Os encontros e atividades realizados pelos trabalhadores sociais do Ação Rua são regulares, progressivamente mais complexos, com reciprocidade nas relações interpessoais, e utilizam uma variedade de objetos e símbolos do ambiente imediato, como pressuposto na Teoria Bioecológica. Bronfenbrenner e Morris (1998) condicionaram a efetividade dos processos proximais à ocorrência das interações em uma base de tempo relativamente regular, não podendo este funcionar efetivamente em ambientes instáveis e imprevisíveis. A presença constante dos trabalhadores sociais nos espaços de vida do público atendido, seja na casa, na comunidade ou mesmo na rua, cria uma estabilidade presencial que se contrapõe à imprevisibilidade da rua. Como disse rindo um dos adolescentes participantes do grupo focal, ao relatar seu encontro com o educador em um serviço da rede: “*Pô, tu tá aqui também? Tu tá em tudo que é lugar?*”.

Nas intervenções, as características da *pessoa* compõem as interações proximais entre trabalhadores sociais e usuários da política. Este componente da Teoria Bioecológica é relevante na avaliação do Serviço Ação Rua no sentido de que a pessoa do trabalhador social, em sua integralidade, é que possibilita toda e qualquer intervenção. Os processos proximais são influenciados pelas características pessoais de *disposição*, de *recurso* e de *demandas* (Bronfenbrenner & Morris, 1998; Cecconello & Koller, 2003; Tudge, 2008), tanto dos trabalhadores quanto das crianças/adolescentes ou familiares. As *disposições* comportamentais ativas (como temperamento, motivação, persistência) abrangem aquelas características das pessoas envolvidas na interação que colocam os processos proximais em movimento e sustentam sua operação, podendo ser generativas ou inibidoras (disruptivas)

(Bronfenbrenner & Morris, 1998). Exemplos de características generativas, que favorecem os processos proximais, são iniciativa, proatividade, curiosidade, auto-eficácia, tolerância e empatia, entre outras, apontadas pelos diferentes participantes dos grupos focais como existentes entre os trabalhadores sociais do Ação Rua. Essas características de disposição generativas por parte dos trabalhadores são necessárias para intervir com características de disposição inibidoras por parte dos usuários (por exemplo, dificuldade em manter o controle sobre seu comportamento e suas emoções), especialmente no caso de adolescentes que estão há mais tempo na rua, que expressam maior impulsividade, agressividade, dificuldade de tolerância à frustração e limites. Estas são disposições com as quais os trabalhadores atuam em determinadas etapas da intervenção, especialmente quando o usuário encontra-se sob efeito de drogas, ou em etapas iniciais para o estabelecimento do vínculo. Nessas circunstâncias é necessária disposição dos trabalhadores sociais para recuar e buscar outra forma de intervir, sustentando a possibilidade do vínculo. As disposições inibidoras dos próprios trabalhadores precisam ser trabalhadas em equipe, e a atuação em duplas favorece o manejo nos momentos em que um dos membros da dupla se sente fragilizado para sustentar o processo proximal. Nesse sentido, os trabalhadores precisam identificar e favorecer seus *recursos* bioecológicos (relacionados com recursos cognitivos, emocionais, sociais ou materiais), seus conhecimentos (sejam eles teóricos ou práticos, sobre o funcionamento da rede, sobre a história de determinada família...), suas habilidades empáticas e relacionais e as experiências acumuladas com o próprio trabalho, que ampliam os domínios nos quais os processos proximais podem operar construtivamente (Bronfenbrenner & Morris, 1998).

As características de *demanda* referem-se ao “estímulo pessoal” imediato, incluem os atributos pessoais que inibem ou favorecem a operação dos processos proximais, como idade, gênero, raça, etc. (Bronfenbrenner, 2005b). Santana (2007) salienta que as crianças em situação de rua demonstram conhecimento acerca da forma como são socialmente percebidas e quais são alguns dos sentimentos que provocam nos outros, utilizando essas percepções sobre o conjunto de representações sociais que se constroem sobre elas em suas estratégias de sobrevivência. Crianças mais jovens provocam um olhar de pena e cuidado por parte do cidadão comum, enquanto adolescentes mais velhos geram por vezes temor, por exemplo (Fernandes, 2008). Da mesma forma, algumas crianças e adolescentes estabelecem padrões relacionais de maior confiança com determinado educador, com o qual se identificam, e repelem a intervenção de outros. Nesse sentido, o fato das equipes do Ação Rua serem constituídas por profissionais com diversidade etária (predominando a faixa entre os 20 e 30 anos), de gênero (todas as equipes contam com educadores homens, ainda que predominem mulheres no computo geral) e de etnia (com grande número de profissionais de etnia negra)

criam condições de diversos tipos de identificações por parte dos adolescentes, favorecendo os processos proximais. Os resultados dos diferentes grupos focais apontam o quanto a qualidade da relação foi percebida como um dos elementos principais da intervenção desenvolvida pelo Ação Rua. As relações proximais que ocorrem entre trabalhadores e adolescentes, trabalhadores e famílias, assim como o favorecimento das interações entre adolescentes e famílias, foram um dos principais aspectos valorizados e são sublinhados nesta avaliação.

Sendo as interações proximais um dos cerne da intervenção, o investimento nas condições de sua operacionalização pode favorecer o alcance de resultados. É necessário desenvolver as habilidades dos trabalhadores de modo que sejam capazes de sustentar interações proximais generativas, mesmo sob circunstâncias críticas e complexas, como as encontradas no contexto da situação de rua, e extensamente problematizado por Macerata (2010). Da mesma forma, é importante atuar com os impactos das interações proximais na pessoa do trabalhador, em que a reiterada interface com a miséria e situações limite pode potencializar quadros de *burnout* e sofrimento psíquico.

Santana et al. (2005a) enfatizaram a importância de cuidados para com os profissionais que se dedicam de forma tão intensiva ao atendimento de crianças e adolescentes em situação de rua. Tais cuidados podem ser expressos por condições adequadas para o desempenho de suas funções em termos de estrutura e organização do trabalho, pela qualidade da remuneração, e por contínuo processo de formação pessoal e capacitação profissional acompanhada. Além disso, espaços de discussão e de supervisão sistemática são sugeridos pela literatura, previstos no projeto técnico do Ação Rua e reiterados nos grupos focais deste estudo. Seu objetivo é favorecer o trabalho e contribuir para o sentimento de que os cuidadores também estão sendo cuidados. Processos de formação continuada, supervisão e discussão de casos internamente nas equipes favorecem o desempenho no trabalho, a superação de sentimentos de impotência e uma percepção mais realista dos potenciais e limites de sua atuação.

Como se deram esses processos de cuidado dos cuidadores no período estudado? De acordo com a análise documental, nos três anos em análise, foram constituídos espaços para formação continuada e troca entre os trabalhadores em suas equipes, mas não foi estabelecida supervisão continuada em serviço. Foram realizados dez encontros ampliados, com a participação de todos os trabalhadores do Ação Rua. Além disso, nos registros de reuniões da Coordenação Executiva constam as orientações para que as equipes destinassem parte de sua carga horária semanal para formação em serviço e discussão sobre as repercussões dos

atendimentos entre os trabalhadores. Especialmente espaços de troca interno às equipes são fundamentais para elaborar os impactos das interações proximais nos trabalhadores.

Dornelles et al. (2009) descreveram e problematizaram o processo de capacitação continuada desenvolvido pela FASC e PUCRS no período de dezembro de 2007 e outubro de 2008. Esse processo foi direcionado para o conjunto dos trabalhadores, gestores e conselheiros que atuam no âmbito da Assistência Social em Porto Alegre, e dele participaram as equipes do Ação Rua. A capacitação centrou-se nas orientações legais e temáticas centrais do SUAS e PNAS, bases conceituais, normativas e operativas. Dentre os temas priorizados na capacitação, vários deles estão diretamente relacionados com as práticas do Ação Rua, como as temáticas da violência, discriminação e estigmatização, trabalho infantil e mendicância, abandono, maus tratos e violência doméstica, abuso e exploração sexual de crianças e adolescentes, e situação de rua. Nesse contexto, o Ação Rua participou de processo de capacitação com o conjunto de profissionais da rede socioassistencial. Esse processo diferenciou-se de outros encontros específicos, constituídos para atender especificamente demandas de formação do seu campo de atuação. Ainda que tenham sido desenvolvidos processos de formação específicos para o Ação Rua nos primeiros anos, e realizada formação integrada à rede nos anos seguintes, na unidade incorporada dos trabalhadores, aparece a demanda por maior aprofundamento conceitual e metodológico, que é associado pelos trabalhadores justamente a esses momentos de troca. Ou seja, apesar de terem existido, foram percebidos como insuficientes, seja por sua qualidade, seja pelo grande desejo de estar juntos e compartilhar a carga intensa desta modalidade de intervenção.

A intervenção do Ação Rua também deve ser analisada sob a perspectiva do *tempo*. A temporalidade das intervenções envolve os tempos individuais (maturidade, motivação dos usuários para mudança dos comportamentos de risco), o tempo do processo de trabalho de abordagem (construção de vínculos, foco nas relações proximais), e o tempo das instituições (garantia de vagas, acolhimento e vinculação com a criança/adolescente, etapas para adesão, questões da política e de gestão). Qual o tempo médio de trabalho necessário para intervenção nos casos de rua sobrevivência (situação de rua inicial ou trabalho infantil na comunidade)? Qual a diferença deste para o tempo de trabalho necessário para os casos de rua moradia (mais cronificados, com uso intensivo de *crack* tanto pelos pais quanto pelos filhos, por exemplo)? No projeto técnico (PMPA, 2006) estão especificadas apenas metas de abordagens por região (50 a 100 abordagens mensais). Ora, percebe-se pela descrição global dos participantes deste estudo, sejam eles usuários ou executores do Serviço, que o acompanhamento e o apoio social derivado, constituem eixo central da intervenção. Ocorre que acompanhamento, conforme os trabalhadores, demanda tempo, presença junto ao usuário, e sistematicidade maior da

intervenção. Os dados quali-quantitativos da análise documental apontaram uma distribuição desigual do número de casos a serem acompanhados nos territórios, com uma maior pressão ainda colocada na região central. A demanda da região Centro, ainda que tenha sido reduzida proporcionalmente mantém um maior número de casos graves e complexos. Entretanto, não há qualquer indicativo nos documentos analisados quanto ao número de horas necessárias para essas duas direcionalidades de intervenção (moradia e sobrevivência). Estudos de casos típicos destas duas modalidades de intervenção poderiam identificar o tempo efetivamente destinado, de modo a melhor esclarecer esse ponto.

A questão do tempo associa-se à definição de capacidade de atendimento. Sendo este um serviço da assistência social, o parâmetro é dado pela Norma Operacional Básica – NOB-RH/SUAS (MDS, 2006), que orienta a composição e capacidade de atendimento das equipes de assistência social no contexto do SUAS. Nesse documento consta que, para equipes de média complexidade (à qual se filia o Ação Rua), a capacidade de atendimento é de 80 pessoas ou famílias para uma equipe mínima de 12 profissionais (entre educadores, técnicos e apoio administrativo) (MDS, 2006). Entretanto, ainda que o trabalho de acompanhamento oferecido pelo Serviço Ação Rua seja de média complexidade, trata-se justamente de alguns dos casos mais agravados e extremos desse nível de proteção, para os quais talvez coubesse uma composição com os parâmetros indicados para equipes de alta complexidade. A NOB-RH/SUAS indica dois cuidadores para cada seis usuários em ações de alta complexidade com demandas específicas (como por exemplo, com necessidades específicas de saúde mental – uso de SPA), e 2 técnicos para cada 20 casos. A título de exemplo, no modelo de atendimento intensivo em situações de crise familiar chamado “*Homebuilders*” (Gracia Fuster, 1998, p. 114), cada profissional trabalha com um número limitado de casos (entre duas e quatro famílias ao mesmo tempo) pelo período de um a seis meses. Ainda que esse programa possua características específicas, seu objetivo central é também preservar a unidade familiar em situações de crise, eixo de intervenção destacado pelos trabalhadores do Ação Rua. Após o período mais intensivo de intervenção, segue-se estreito seguimento. Portanto, a análise da temporalidade da intervenção indica ser esse um foco de controvérsias neste programa, sendo necessário constituir um parâmetro para os acompanhamentos do Serviço Ação Rua. Este deve considerar uma média entre a capacidade de atendimento de média e alta complexidades propostas pela NOB-RH/SUAS, assim como o parâmetro de programas avaliados positivamente, como é o caso do *Homebuilders*. Dessa forma será possível garantir intervenção intensiva e sistemática, que, como assinalado pelos trabalhadores, deve assemelhar-se e avançar metodologicamente na direção do *acompanhamento terapêutico* (Palombini et al., 2004; Palombini, 2006).

As unidades incorporadas também trouxeram para a avaliação global do Serviço Ação Rua a perspectiva do *apoio social* como estratégia predominante de intervenção. Os conceitos da TBDH podem ser vistos como inter-relacionados ao conceito de apoio social. Por exemplo, na definição clássica de Caplan (1974), um sistema de apoio social implica em um padrão duradouro de vínculos sociais contínuos e intermitentes, semelhante à definição de processo proximal de Bronfenbrenner (2005b), uma vez que desempenham uma parte significativa na manutenção da integridade física e psicológica da pessoa (efeitos protetivos) ao promover apoio emocional (reconhecimento e domínio de suas próprias emoções, *feedback* acerca da própria identidade e desempenho), apoio instrumental (ajuda e recursos materiais) e informacional (informações, orientações e conselhos) (Gracia Fuster, 1998). Todas estas são ações intrínsecas à intervenção do Serviço Ação Rua. Hupcey (1998) compreende o apoio social como um meta-constructo que reúne três conceitos: redes de apoio, comportamentos de apoio e avaliação subjetiva de apoio. Tomando esses conceitos como elemento de análise da intervenção realizada pelo Ação rua percebe-se que este vai ao encontro das proposições de Gracia Fuster (1998) para intervenções baseadas em apoio social: atua no sentido da construção de redes formais e informais de apoio social, ampliando a rede de relações das famílias e crianças em situação de rua, pressupondo, desta forma, criar condições para que o sistema de apoio comunitário promova maior integração social e familiar. Essas intervenções, especialmente através de acompanhamento sistemático, provêm apoio social, que é decisivo para o ajuste psicológico e social do indivíduo. Como em exemplos dados pelos adolescentes e trabalhadores durante os grupos focais, a instituição de acolhimento institucional só se transforma em rede de apoio para o adolescente em situação de rua quando é estabelecido um processo proximal positivo com pessoas desse espaço. Não é a existência de unidades de atendimento nas comunidades que os torna parte da rede de apoio, mas sim as relações pessoais e proximais estabelecidas por esta criança com pessoas que compõem essas unidades e a forma como são subjetivamente percebidas.

O Ação Rua caracteriza-se como uma intervenção baseada no apoio social que utiliza algumas estratégias particulares: a abordagem e constituição de vínculos no espaço da rua, a circulação com a criança e com as famílias na rua e junto aos serviços da rede, a criação de intervenções com o entorno social da comunidade, especialmente os serviços da rede de proteção, de modo que estes sejam capazes de acolher e atender as necessidades psicossociais das pessoas. Crianças/adolescentes e famílias têm uma percepção subjetiva positiva do apoio social (emocional e instrumental) proveniente do Ação Rua, o que é um elemento destacado na literatura como componente do apoio social (Gracia Fuster, 1998; López-Cabanas & Chacón, 2003; Pierce et al., 1996). É um apoio que está presente de forma cotidiana, sendo de

fácil acesso para as famílias, o que torna a intervenção nos momentos de crise mais potente, dado o aprofundamento da vinculação trabalhador/família. Como já registrado nas unidades incorporadas que analisaram as percepções dos usuários, está presente na intervenção do Ação Rua a ideia do apoio formal e ao mesmo tempo informal. Para os trabalhadores sociais a relação proximal é uma forma de apoio formal, derivada de sua vinculação profissional, no qual a sua capacidade de vinculação empática é instrumento de trabalho; por outro lado, os usuários a percebem e valorizam como apoio informal, podendo ser interpretada como ao mesmo tempo *formal/informal*. Essa expressão destaca a contradição que atravessa a relação interpessoal constituída no contexto das profissões de ajuda.

Uma questão relevante na avaliação do serviço Ação Rua é o quanto a descrição da intervenção, obtida pelas análises nos grupos focais, identifica o serviço como abordagem social ou como programa de apoio sociofamiliar. O Ação Rua, por sua composição metodológica, pode ser analisado no contexto dos Serviços de Abordagem Social e Educação Social de Rua, mas também no contexto dos Programas de Apoio Sociofamiliar. Ambos os eixos de ação estão contemplados no próprio nome do programa, que inclui as expressões abordagem e acompanhamento a crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias. Porque interessa tal diferenciação? Especialmente pelo lugar limítrofe em que o programa se encontra no campo da assistência social: ser abordagem, ser acompanhamento e proporcionar apoio social em ambas as direções. Seriam essas direções divergentes? Não em termos de diretriz de trabalho, que é a matricialidade familiar. Mas, diante do foco da situação de rua, haverá sempre casos em que essas famílias, a despeito dos esforços das equipes em reverter o quadro, não se encontram disponíveis para a revinculação daquele filho que está na rua. Nesse ponto, a intervenção pode “partir-se em dois”, no sentido de manter acompanhamento ao adolescente no espaço da rua, no sentido de sua independência, e à família, no sentido do cuidado dos outros filhos. A análise desta tese sublinha que a intervenção do Serviço Ação Rua aproxima-se dos programas de atenção às famílias, por possuir características distintivas semelhantes àquelas sistematizadas por Gracia Fuster (1998, p. 100-101):

1. Assume uma visão ecológica da promoção do desenvolvimento humano, promovendo o crescimento do adulto e da criança, melhorando as habilidades relacionais da família dentro de seu contexto comunitário;
2. Localiza-se nas comunidades e é sensível às necessidades e recursos locais, tratando de qualificar outros serviços e apoios institucionais;
3. Proporciona apoio social em todos os seus âmbitos: emocional, instrumental e informacional;

4. Orienta-se ao mesmo tempo para a prevenção primária e secundária na intervenção com situação de rua, estando disponível para intervir tanto nas situações cotidianas (como o trabalho infantil realizado com a família, por exemplo) quanto nas situações de crise (conflito familiar, situação de rua crônica, agravamento do uso de drogas do filho, por exemplo);
5. O modo da provisão de serviços é multilateral, flexível e com atenção personalizada;
6. Centra a atenção nas potencialidades e habilidades familiares;
7. Assume a responsabilidade de alcançar as famílias de forma ativa quando estas não apresentam proatividade ou são incapazes de buscar apoio. Sem retirar a voluntariedade do atendimento, individualiza os serviços de acordo com as necessidades e potenciais das famílias;
8. Coordena seus serviços com outras instituições e serviços públicos, identificando e complementando vazios com o objetivo de criar um contínuo de serviços de apoio à família que vivencia a situação de rua de seus filhos.

Das características dos programas de atenção à família propostos por Gracia Fuster (1998) aplica-se com ressalvas a ênfase à interdependência entre família e comunidade. Ainda que esteja presente no projeto e dos discursos constatados nesta tese uma orientação ecológica, assumindo que a comunidade forma parte integral da vida familiar, não ficam evidentes nos relatórios e nos grupos focais o modo dessa ampliação do pertencimento.

Para finalizar este eixo de análise, a Tabela 12 sintetiza os três principais eixos de intervenção identificados e suas respectivas metas imediatas, intermediárias e conclusivas esperadas, de acordo com os resultados das unidades de análise incorporadas e com o projeto técnico do Ação Rua:

Tabela 12. *Principais Eixos de Intervenção e suas Metas*

Intervenção	Metas imediatas	Metas intermediárias	Metas conclusivas
Com a criança/adolescentes (abordagem e acompanhamento)	- Vínculo/ trabalhar o desejo	- Inserir em espaço alternativo à rua (SASE, escola, curso, abrigo) - Inserir em tratamento para saúde mental/drogadição - Revinculação familiar - Redução do trabalho infantil	- Saída da rua através da integração efetiva a espaços de proteção e família
Com a família, para revinculação familiar (qualidade do microsistema)	- Trabalho com o vínculo, padrões de comunicação, limites e afeto na família - Trabalho com a transmissão intergeracional e cultural do trabalho infantil e vivência de rua - Trabalho relacionado aos principais riscos, como uso de drogas ou violência familiar	- Modificações na organização familiar, aumento da capacidade de cuidado - Redução do trabalho infantil - Modificações nos padrões de risco, como uso de drogas ou violência familiar	- Saída da rua através da integração efetiva na família, sem trabalho infantil, uso de drogas e violência familiar
Com a rede para acolhimento da criança e família (ampliação de microsistemas)	- Rede refletir sobre suas contradições e preconceitos e planejar modificações na forma de trabalho	- Rede acolhedora e estimulante, adaptada às necessidades do público alvo - Intervenção nos riscos relacionados à pobreza	- Saída da rua através da integração efetiva a espaços de proteção e geração de renda - Autonomia e cidadania das famílias

Com base no conjunto de dados sobre a intervenção do Serviço Ação Rua, pode-se afirmar que os três níveis de metas foram atingidos ao longo dos anos em análise, mas certamente não para a totalidade dos casos. Em alguns casos, somente foram atingidos resultados imediatos, não avançando para os níveis seguintes. Considerando que se trata de um processo contínuo de intervenção, em que o fator tempo deve ser individualizado, o próprio fato de o Serviço manter um microsistema sustentável pode ser considerado um resultado positivo em si, ainda que as metas conclusivas não tenham sido plenamente atingidas nesse espaço de tempo, para parte dos casos.

7.2 Relação em Rede

Para o enfrentamento da situação de rua, os microsistemas de solidariedade disponíveis entre famílias da comunidade precisam ser ampliados, e os demais serviços da rede de proteção podem vir a constituir a rede de apoio dessas crianças ou famílias, o *mesossistema*. A escola ou serviço socioeducativo, por exemplo, são espaços de difícil permanência, pois possuem regras mais rígidas e exigem um padrão de socialização ainda não disponível para muitos dos jovens com experiência de rua. A intervenção do Ação Rua passa

a ser não apenas a inserção nesses espaços, mas o esforço de torná-los de fato microsistemas acolhedores e dos quais a criança sintá-se pertencente. Para isso, muitas vezes são necessárias diversas reuniões, conversas, estudos de caso e mesmo processos de sensibilização e capacitação com os profissionais de escolas, serviços socioeducativos e de saúde. A intervenção passa a ser ajudá-los a perceber as necessidades específicas daquela criança, ajustando suas interações para proporcionar as condições de permanência no espaço protetivo. Conforme Sanicola (2008), no modelo de ação em rede é necessário ser capaz de “sustentar uma reflexão sobre as relações de rede”, um novo processo de conhecimento da realidade, de modo a compreender não apenas as dificuldades e problemas presentes, mas a riqueza de possibilidades advindas do compartilhamento de responsabilidades.

Nesse sentido, os esforços do Ação Rua vão nas duas direções, trabalhar com a criança e com cada microsistema no qual está sendo inserida. O Ação Rua trabalha, portanto, com a articulação entre o *mesossistema*, conjunto de microsistemas disponíveis às crianças e adolescentes em situação de rua. Como já discutido nos resultados dos estudos, essa relação com os demais profissionais da rede socioassistencial não é desprovida de tensionamentos, mas é justamente esse impulso à mudança que vai proporcionar à rede encontrar formas de refletir sobre os impactos do contexto da pobreza nos trabalhadores e acolher os casos mais difíceis.

É relevante destacar que o Ação Rua atua também nos micro e mesossistemas da rua. Estes se caracterizam pelo conjunto de relações que cada criança/adolescente estabelece com os amigos e demais “cuidadores” de rua, sejam eles outros jovens, moradores de rua adultos ou mesmo pessoas dos comércios e residências que sistematicamente disponibilizam recursos que sustentam a permanência na rua. A rua é um dos contextos de desenvolvimento dessas crianças e jovens e a intervenção nesses espaços de relações estabelecidos fora dos espaços institucionais é fundamental para compreender seus potenciais.

No mesossistema da rede, cada profissional e cada equipe precisa equilibrar internamente concepções divergentes sobre situação de rua, abordagem, vínculo, acompanhamento, ação conjunta, trabalho em rede. Nesse sentido, a palavra “parceria” está muito presente nas falas sobre o modo como devem acontecer as relações, e envolve expectativas quanto à atuação de outras equipes e à sinergia necessária para que as intervenções de diferentes campos efetivamente se complementem. A expressão “parceria” aporta aspectos da discussão sobre referência e contra-referência, tão presentes nas áreas de Saúde e Assistência Social, e conceitos como de apoio matricial e equipe de referência (Campos & Domiti, 2007). Estes conceitos caracterizam arranjos organizacionais que hierarquizam as intervenções e procuram constituir modo interdisciplinar e dialógico de

operar, em sistema de cogestão a partir dos casos. Dessa forma, pretende-se reduzir a fragmentação imposta ao processo de trabalho decorrente da especialização crescente em quase todas as áreas de conhecimento. Para que a interdisciplinaridade e o trabalho em rede de fato ocorram, de modo que intervenções tenham sua eficácia aumentada, é importante aumentar os níveis de comunicação entre os membros da rede e compartilhar responsabilidades pelos casos e pela ação prática, conforme cada plano de intervenção específico. Conforme Campos e Domiti (2007), o papel de cada instância, de cada profissional, deve ficar bem claro e “alguém deve se responsabilizar pelo seguimento longitudinal e pela construção de uma lógica que procure integrar a contribuição dos vários serviços” (p. 402). Por um lado, o Ação Rua constituir-se em serviço de referência para jovens sem outra forma de pertencimento favorece seu desenvolvimento e redução de riscos. Entretanto, a problematização trazida à tona nas análises, é de que este Serviço somente deve ocupar lugar central como referência para a criança até que ela esteja vinculada a outros espaços formais da rede de proteção. Permanecer vinculada ao Serviço cujo próprio nome está associado com a rua é uma forma de manter uma identidade com a qual o Ação Rua se propõe a romper.

Por outro lado, Campos e Domiti (2007) mostram que “o trabalho interdisciplinar depende também de certa predisposição subjetiva para se lidar com a incerteza, para receber e fazer críticas e para tomada de decisão de modo compartilhado” (p. 404). Nas instituições contemporâneas esse não é o padrão de subjetividade dominante; pelo contrário, como se pode perceber pelas discussões dos trabalhadores do Ação Rua, nas redes “as pessoas tendem a cristalizar-se em identidades reativas, que as induzem a desconfiar do outro e a defender-se de modo paranóico da concorrência alheia” (Campos & Domiti, 2007, p. 405). A própria ênfase nas qualidades do serviço prestado e nos “superpoderes” do Ação Rua apontam para a construção de identidade e segurança em que os trabalhadores apegam-se a determinada visão de si mesmos, constituem um núcleo de especialidade o que dificulta a abertura para a interação inevitável em espaços interdisciplinares. Conforme os autores, a atuação focada no projeto de intervenção de cada caso pode ser útil para mediar esse tipo de relação, planejando conjuntamente e distribuindo as responsabilidades entre os membros da rede. Essa não é tarefa fácil, pois é necessário reconhecer a complexidade e variabilidade dos fatores e dos recursos envolvidos em cada caso específico, seja ele um problema individual ou coletivo daquela comunidade.

Conforme a PNAS (MDS, 2004) a administração pública deve atuar no sentido da formação de redes, noção que tem se incorporado ao discurso sobre política social. O imperativo de formar redes se faz presente por duas razões fundamentais: para superar a

superposição e/ou paralelismo das ações, entidades e órgãos, além da dispersão de recursos humanos, materiais e financeiros; e para estimular a sinergia e gerar espaços de colaboração, mobilizando recursos potencialmente existentes na sociedade. A PNAS aponta para uma nova regulação da relação público e privado em que “as entidades prestadoras de assistência social integram o SUAS, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas, como cogestoras através dos conselhos de assistência social e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais” (MDS, 2004, p. 41). Essa noção de cogestão abre campo para controvérsias. A própria PNAS coloca, entretanto, como condição necessária para o trabalho em rede, que o Estado seja o coordenador do processo de articulação e integração entre as Organizações Governamentais, Não-Governamentais e os segmentos empresariais, em torno de uma situação ou de determinado território, de modo a consolidar a política pública, transitando do campo da ajuda, filantropia, benemerência para o da cidadania e dos direitos. Espera-se que dessa estratégia de articulação política resulte a integralidade do atendimento (MDS, 2004). Essa visão da dinamização das redes como tarefa pública remete ao próximo eixo de análise.

7.3 Modo de gestão: a relação Estado e sociedade civil no contexto do Ação Rua

O eixo de análise *Modo de gestão* incorpora aspectos do *exossistema*: ambientes que não são frequentados diretamente pelas crianças e adolescentes, mas que têm influência sobre seu desenvolvimento. Neste eixo de análise será discutido o modo como foi estabelecida a relação entre Estado e sociedade civil no contexto do Ação Rua, e suas repercussões para o trabalho realizado.

O Serviço Ação Rua caracteriza-se como um serviço de abrangência territorial municipal, com gestão e financiamento do Fundo de Assistência Social, executado através de convênio com Organizações Não Governamentais. Conforme registros de reunião, a opção pelo convênio se deveu à impossibilidade política e orçamentária do gestor público arcar com a composição de equipe própria através de concurso público. Por meio de convênio reduziram-se os custos, quando comparados àqueles necessários à manutenção de um serviço governamental. Para fins de avaliação do Serviço Ação Rua, é relevante questionar como esse desenho institucional se refletiu nas modalidades de prestação de serviço, no processo de trabalho e nos resultados obtidos. Quais as implicações do modelo de convênio e relação institucional público/privado neste Serviço em particular? Como esses elementos aparecem na gestão da FASC percebida através da análise documental e grupos focais?

No estudo sobre a percepção de gestores foram consideradas as distinções entre os discursos provenientes das Organizações Governamentais e Não Governamentais no que diz respeito à atuação nas políticas públicas. As dificuldades do modelo burocrático da organização governamental aparecem na lentidão para a tomada de decisões sobre questões-chave do Serviço, sejam elas de ordem metodológica e técnica (criar uma campanha específica, constituir a central telefônica, criar condições para supervisão, por exemplo) sejam de ordem da gestão dos recursos (demora em adquirir materiais de uso cotidiano e equipamentos, pois dependem de licitação, ou mesmo falta de clareza nos fluxos para aprovação dos planos de aplicação de recursos do convênio pelas entidades conveniadas). Tais questões são mais rapidamente solucionadas em Organizações Não Governamentais, seja pelo tamanho menor da instituição, permitindo tratativas e consensos mais ágeis, seja pela simplificação na utilização dos recursos públicos. Através do convênio, os recursos podem ser aplicados com maior autonomia, com três orçamentos e uma justificativa, sem necessidade de licitações, pregões ou outras modalidades adotadas pelas OGs. Ou seja, é o próprio convênio, balizado pela Organização Governamental, que possibilita à ONG usar o recurso público de uma forma ágil e não disponível ao gestor público.

O momento atual da política é curiosamente contraditório, uma vez que a legislação direciona para que o gestor municipal assuma maiores responsabilidades (MDS, 2004), e, ao mesmo tempo, a própria forma do financiamento federal, somada a leis específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), limitam a contratação de pessoal por concurso público. A intenção é “forçar” o município a assumir a responsabilidade pela ampliação de seu quadro próprio, entretanto, com a demanda batendo na porta, e com a vigência de uma proposição ideológica pelo Estado mínimo, assumir convênios pode ser uma alternativa mais rápida para o gestor. Foi o que ocorreu quando do debate sobre o número de Núcleos a serem implantados em Porto Alegre. O governo municipal fazia a defesa do convênio, com o argumento de ser esta a única forma de concretizar a regionalização da abordagem social, enquanto que o controle social, através do CMAS e CMDCA, disputou a perspectiva de garantir ao menos 50% de Núcleos governamentais. Na prática, nos anos em análise, foram constituídos 93% de Núcleos conveniados (13) e somente 7% de Núcleos Governamentais (1).

Essa disparidade permeou toda a execução do Serviço e reforça a disputa da sociedade civil conveniada pela gestão do programa, constatada nos grupos focais de gestores. Esta disputa, presente na política social como um todo, questiona a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo diretriz da LOAS e PNAS (MDS, 2004). Esta concepção advoga que somente o Estado dispõe de

mecanismos fortemente estruturados para coordenar ações capazes de catalisar atores em torno de propostas abrangentes, que não percam de vista a universalização das políticas, combinada com a garantia de equidade (MDS, 2004).

Lopes (2004) discute as mudanças nos lugares ocupados pela sociedade civil frente às políticas sociais. Este autor aponta a presença de uma esfera pública instituinte (as ONGs) que aparentemente comporiam um espaço público de atuação e decisão das políticas, mas que se constituem regularmente em esferas privadas gerindo necessidades públicas com recursos advindos geralmente da fonte pública. Essa é uma problematização pertinente na avaliação do Ação Rua. Se por um lado as ONGs disputaram que o governo assumisse mais a sua parcela pública e constituísse equipes próprias, à medida que os convênios se estabeleceram, houve uma acomodação na posição e as disputas direcionaram-se aos interesses do máximo aproveitamento dos recursos públicos destinados por esse convênio para a entidade. Ou seja, a força potencial instituinte das ONGs não repercutiu necessariamente em redirecionamento da política, mas em disputa por poder, legitimidade e recurso.

É possível concluir que o Ação Rua constituiu-se em “um serviço quase governamental”, no sentido apontado por Perez (2005): “são ONGs quase governo, uma vez que a maior parte de suas verbas vem do governo, pautam seus projetos para o conveniamento, e ajustam-se ao esquema de atendimento exigido” (p. 159). Entretanto, diferentemente do contexto daquele estudo, através do Fórum do Ação Rua, e dos mecanismos de Coordenação Executiva, foram mantidos graus de liberdade para que as entidades pudessem manifestar divergência de opinião, criticar e criar projetos alternativos específicos aos seus territórios. Comparando com o estudo realizado por Perez (2005, 2009), e já discutido no estudo sobre a percepção de gestores, podemos entender que a relação entre as entidades do Ação Rua estão mais próximas do *encontro participativo* do que da *prestação de serviços* (Teixeira, 2002), uma vez que houve a participação das organizações na elaboração (em 2006), execução e na adequação da política (ao longo dos anos analisados e mesmo posteriormente⁵), além de terem sido mantidos espaços de autonomia.

Como se percebe, o contexto do Ação Rua envolve atores distintos que se aliam e se contrapõem, com a presença de antagonismos e consensos. Conforme Deslandes (1997) “avaliar é também decodificar conflitos visando ao entendimento da cultura institucional e da prática dos agentes que o serviço ou programa envolve” (p. 105). Como também destacado por outros estudos, há como que “arenas de disputas presentes nas práticas de atendimento aos

⁵ Em 2011 essa possibilidade se mantém, através da constituição do GT Ação Rua, responsável pela produção das novas bases do projeto, diante da reestruturação da Assistência Social em POA.

meninos de rua” (Gregori & Silva, 2000, p. 10), em que as dificuldades encontradas não se referem apenas à escassez de recursos ou de uma política governamental uniforme (Abreu et al., 2009).

Nesse sentido cabe refletir se tais tensões representaram elemento de estímulo ou de estagnação para o Serviço Ação Rua e quais os seus reflexos nos resultados obtidos junto ao público. Entende-se que tal tensão é constitutiva da relação público/privado, e que o formato de relação e mecanismos de articulação estabelecidos entre FASC e entidades conveniadas tiveram caráter participativo e coletivo que foram relevantes para constituir a qualidade do trabalho e minimizar os conflitos, constituído o *encontro participativo* de que fala Teixeira (2002). Os três principais dispositivos de gestão identificados são destacados:

1) *Reuniões com dirigentes*: As reuniões periódicas da direção da FASC e Coordenação Geral do Ação Rua/FASC com os dirigentes das entidades trataram dos seguintes temas: a) definição e alterações ao termo de convênio, b) definição de critérios e seleção conjunta de novos membros para as equipes ao longo de todos os anos, c) avaliação e planejamento do trabalho de cada ano, e d) encaminhamento dos diversos problemas administrativos. Os principais resultados da manutenção deste espaço de gestão foi o modo coletivo das tomadas de decisões, com posições mais igualitárias entre a organização governamental e as organizações não governamentais. A FASC não prescindiu do papel de gestor da política, mas a forma da construção das diretrizes do trabalho constituiu um nível de articulação diferenciado com as nove entidades.

2) *Coordenação Executiva*: As reuniões semanais da Coordenação Executiva, composta pela Coordenação Geral/FASC e coordenadora de cada Núcleo Ação Rua, tiveram como objetivos principais: a) construção das definições técnicas e metodológicas, b) planejamento e execução dos processos de formação continuada, c) planejamento e monitoramento cotidiano do trabalho, e d) mediação de conflitos entre equipes e com a rede socioassistencial. Este modelo de gestão corresponsabilizou as entidades/ONGs, deu agilidade para tomada de decisões e para o estabelecimento de diretrizes metodológicas de todos os territórios. Um dos principais ganhos foi o fato de que os Núcleos constituíram-se em partes de um todo, pois houve diretrizes do gestor. Esse modelo diferencia-se de experiências realizadas em outras capitais como, por exemplo, São Paulo, onde todos os serviços governamentais e municipalizados eram realizados por ONGs, por meio de convênios, mas sem uma centralidade de gestão municipal unificada. A ausência de um atendimento coordenado entre as instituições e a descontinuidade dos atendimentos prejudicam sua eficácia, como apontado por Gregori e Silva (2000) e Pérez (2005, 2009). Portanto, constituir

essa centralidade e articulação municipal foi uma das grandes forças constatadas na execução deste Serviço.

3) *Fórum do Ação Rua*: as ONGs constituíram um fórum de discussão entre si, de modo a organizar suas demandas próprias e se fortalecer nas disputas com o governo. Esse parece ter sido um mecanismo para manter na arena das disputas as opiniões e posições da sociedade civil enquanto executora, nos espaços de construção da política.

Nesta avaliação entende-se que, no modelo adotado em Porto Alegre, não foi repassada para a sociedade civil a responsabilidade pela *formulação, diretriz* (normatização), *financiamento* e *gestão* da política, ainda que tenha sido repassada a maior parte da responsabilidade pela *execução*. Também se deve salientar que o significado do termo parceria, no contexto do convênio, implica na noção de cooperação e mútua expectativa de contrapartida, diferenciando-a de terceirização (compra e venda de serviços meio) (Teixeira, 2002). Carneiro (2002) concluiu, em seu estudo das relações público/privado no campo da saúde, que o poder público constitui o grande prestador de serviços, ainda que o faça por intermédio do terceiro setor, uma vez que o financiamento se mantém público na sua totalidade e exerce controle administrativo sobre o trabalho desenvolvido e seus resultados. O que sobressai na investigação de Carneiro (2002), e que se assemelha à interpretação desta avaliação da relação Estado-sociedade civil no contexto do Ação Rua, é que a modalidade de gestão não constituiu fator limitante ao desenvolvimento das políticas públicas, mas favoreceu a eficiência e a eficácia no gerenciamento da produção de serviços territorializados.

Uma questão problemática a ser apontada refere-se ao fato de que, na medida em que a própria FASC não conseguiu garantir a articulação e comprometimento das demais políticas municipais, restou para as equipes e, portanto, para a sociedade civil, vestida de Estado, tensionar as demais políticas. A forma de trabalho composta por setor governamental e não governamental numa equivalência de ações em certos momentos confundiu as possibilidades da parceria. Os resultados das avaliações anuais, remetidas à gestão e aos Conselhos Municipais de Direitos, sublinharam a necessidade de enfrentar problemas como ausência de retaguardas para as abordagens e tratamento para a drogadição. Essas questões não foram solucionadas, e restou o tensionamento permanente para que as instâncias do exossistema não reduzissem o investimento nas áreas necessárias para o atendimento das situações de rua. Contraditoriamente, os resultados positivos do trabalho do Ação Rua, ao reduzir o número de crianças nos espaços da rua, permitiram que o governo retirasse essa temática da prioridade da agenda política. Sua manutenção depende de disputa permanente, papel do controle social.

Por fim, é válido retornar as questões concernentes às continuidades e mudanças que ocorrem ao longo dos processos e que influenciam o desenvolvimento, o fator *tempo* (Bronfenbrenner & Morris, 1998). A análise de tempo no nível do exossistema leva a situar o Ação Rua em seu espaço histórico e na política de gestão da FASC. Sua manutenção ao longo dos três anos em estudo, e ainda em 2011, quando da finalização da escrita desta tese, outorgam uma estabilidade relevante para os processos de intervenção constituídos com usuários e rede. Muitos projetos de intervenção com crianças em situação de rua não apresentam continuidade, seja por dificuldades orçamentárias, seja por mudança de gestão (Gregori, 2000; Perez, 2005). Isso acontece também em serviços governamentais, mas com maior frequência quando ONGs executam projetos que dependem de recursos externos. A continuidade do Serviço, mesmo que tenham ocorrido mudanças entre os profissionais das equipes, garantiu uma linearidade e segurança de que as ações desenvolvidas são valorizadas e serão mantidas. Também se deve destacar que a gestão técnica direta do programa não se modificou, ainda que tenham ocorrido duas gestões municipais e na FASC. Entretanto, justamente por sustentar-se numa modalidade convenial, o receio do encerramento do Serviço é recorrente entre os trabalhadores.

7.4 Intersetorialidade

O *macrossistema* foi concebido por Bronfenbrenner (2005b) como o nível contextual ampliado que abrange o padrão global de ideologias, crenças, valores, formas de gestão pública, culturas e subculturas presentes em nossa sociedade. Equipes e gestores do Ação Rua entendem ser parte de seu trabalho provocar mudanças nesse sistema mais amplo. Nas unidades de análise incorporadas aparece de forma reiterada a necessidade de *intersectorialidade* como representação da principal mudança macrossistêmica almejada. Mas afinal, na prática, de que se trata esse conceito? E como se relaciona com a avaliação deste programa?

O conceito de intersectorialidade vem sendo apontado como dispositivo necessário para o enfrentamento de problemas complexos (Ckagnazaroff & Melo, 2006) e condições multicausais (Yazbek, 2010), como é o caso da situação de rua. Como assinala Andrade (2004), há um “consenso discursivo” sobre a necessidade de intersectorialidade, mas um “dissenso prático” quanto à forma de sua colocação em prática. O discurso sobre a relevância da intersectorialidade é permeado de expressões que delineiam o (ainda distante) ideal a ser alcançado: integração, integralidade, comunicação, sinergia, atuação no território, cooperação, superação de fragmentação.

Conforme Inojosa (2001), o tema da intersetorialidade (ou transetorialidade) é a expressão da discussão da transdisciplinaridade no campo das políticas públicas e das organizações. Problematiza a superação da interdisciplinaridade, na perspectiva de integração entre diferentes disciplinas, pela transdisciplinaridade, na perspectiva de constituição de um novo campo de estudo que extrapole os limites das disciplinas. Ambas possuem raízes na teoria da complexidade (Morin, 1999), a qual trabalha com a compreensão da diversidade e articulação como modo de superar a fragmentação do conhecimento. As disciplinas não dão conta da complexidade, essa “diversidade articulada”, pois “a vida está tecida em conjunto; não é possível separá-la” (Inojosa, 2001, p. 103). A autora defende que o prefixo “trans” expressa melhor a ideia de geração de novas articulações, enquanto que o prefixo “inter” poderia significar apenas a proximidade de saberes isolados. A intersetorialidade pretende superar a ideia de equipe multiprofissional, que, na prática, se limitou, na maioria das vezes, a reunir diferentes profissionais num mesmo lugar ou com um mesmo objeto, sem que o diálogo prosperasse.

O eixo intersetorialidade foi identificado tematicamente na análise documental, e estudos das percepções de trabalhadores e gestores. Sinteticamente, os problemas foram relacionados a fragilidades da rede e retaguarda limitada, com a ausência de vagas ou baixa qualidade, especialmente em serviços de assistência social, educação e saúde; falta de gestão; ausência de articulação; carência de comunicação entre os projetos/políticas em todos os níveis de gestão (federal, estadual e municipal); e insuficiência de diálogo interinstitucional dentro do município. Todos esses problemas são também problematizados na literatura (Andrade, 2004; Bourguignon, 2001; Cassandri & Silva, 2009; Ckagnazaroff & Melo, 2006; Inojosa, 2001; Menicucci, 2002; Yazbek, 2010), e serão discutidas aqui algumas das principais questões relacionadas à intersetorialidade que auxiliam na reflexão sobre o Serviço Ação Rua. São elas: a) a definição da situação de rua como “problema complexo”; b) a superação do modelo setorial vigente; e c) os desafios para operacionalizar articulação e cooperação (planejamento conjunto, enfoque territorial, mudança de paradigma).

a) Situação de rua: um fenômeno complexo

O primeiro aspecto destacado nos estudos que compõem esta tese refere-se à complexidade da situação de rua enquanto fenômeno econômico e social, com tremendas repercussões biopsicológicas. Trata-se de uma problemática muito complexa seja da perspectiva das coletividades, seja da perspectiva de cada caso, em que está em jogo vivência extrema de despertencimento e negação de direitos de cidadania. Trata-se de populações que enfrentam condições de pobreza e vulnerabilidade que afetam múltiplas dimensões de vida e

de sobrevivência. Não é possível enfrentar essa questão solitariamente do ponto de vista de qualquer política. Este é um campo de intervenção em que a reiteração da necessidade de intersectorialidade repete o óbvio. Mas esse óbvio precisa ser dito, disputado, construído. No caso da situação de rua, a responsabilidade é sistematicamente remetida para a assistência social e para o Ações Rua, como foi discutido nas unidades incorporadas de trabalhadores e gestores. Ao conceber a população mais pobre e vulnerável como público da assistência social, o compartilhamento de responsabilidades com as demais políticas passa a ser disputado, não é pressuposto, negando a perspectiva da equidade. Essas pessoas precisam ser “alcançáveis” pelas demais políticas, para além da Assistência Social (Yazbek, 2010). Há necessidade de atuar sob um novo paradigma intersectorial, apontado pelos gestores e problematizado teoricamente.

b) Superação do modelo setorial vigente

Conforme Ckagnazaroff e Melo (2006), a intersectorialidade visa superar o modelo tradicional pelo qual as políticas públicas são gerenciadas, de forma setorial, com instituições e serviços próprios e isolados. Tal forma de gestão gera “fragmentação no tratamento das demandas sociais, paralelismo de ações, centralização de decisões, recursos e informações, divergências de objetivos e funções de cada área, além do fortalecimento de poderes políticos e hierarquias, em detrimento do cidadão” (p.3). Há uma contradição entre a necessidade de integração de práticas e saberes requeridos pela complexidade da realidade e a setorização do Estado.

O modelo setorial das políticas públicas está sujeito a loteamento político-partidário e de grupos de interesses (Andrade, 2004; Ckagnazaroff & Melo, 2006; Inojosa, 2001). Essa condição se repete em todos os níveis de governo e a cada novo governo, predominando um caráter competitivo na estrutura governamental, ao invés de cooperativo, seja na disputa por orçamento, seja pela disputa de campos de intervenção junto à população/eleitores. Além disso, se acumulam, com maior ou menor conflito, poderes disciplinares que estruturaram hegemonicamente sua organização.

Como construir intersectorialidade em tal contexto? As três sugestões apontadas no estudo dos gestores remetem à questão política da gestão. Para promover intersectorialidade seria necessário: a) sublinhar a responsabilidade do gestor eleito em criar condições operacionais e políticas para a concretização da intersectorialidade; b) provocar o amadurecimento dos governantes, dos políticos que estão nos cargos executivos nas secretarias, de modo que eles pudessem perceber a amplitude possível das ações intersectoriais; c) cobrar uma visão programática do governo, agindo enquanto serviço e enquanto sociedade

civil, no papel de controle social para garantia da execução dos serviços de forma qualificada. Yazbek (2010) registra que a constituição de rede intersetorial implica, antes de tudo, uma decisão política que exige estratégias processuais deliberadas, alianças, “adquirindo uma configuração quase contratual; há um pacto entre gestores, técnicos, saberes, pessoas, projetos e instituições em sintonia com a realidade local, com sua cultura de organização social” (p. 26).

Além desse nível macro do gestor político municipal, deve-se salientar que a legislação e as orientações das políticas, como de saúde (LOS, 1990; MS, 2002) e assistência social (MDS, 2005), por exemplo, já apontam para o desenvolvimento de ações integradas e intersetoriais entre os diversos campos, além de articulação com outros setores, contemplando a singularidade de cada território. Em nível federal a operacionalização dessa articulação intersetorial se dá através das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestoras Tripartite e Bipartites – CIT e CIB’s) (MDS, 2004), e comissões integradas também existem municipalmente, com participação dos conselhos municipais. Entretanto, no contexto do Ação Rua, ainda que estivesse previsto no Projeto Técnico (PMPA, 2006), não foram criadas as condições políticas para a implantação do Conselho Consultivo, que visava à coresponsabilização das demais secretarias municipais e de instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos. A gestão ficou totalmente centralizada na FASC, com as já registradas dificuldades em articulação intersetorial. Uma vez que a grande maioria das situações de rua sobre as quais o serviço intervém derivam de trabalho infantil e mendicância, uma alternativa seria vincular o programa formalmente à Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil - COMPETI. Esta comissão agrega o mesmo conjunto de secretarias e instituições almejadas para o Conselho Consultivo do Ação Rua. Dessa forma seria possível potencializar as ações de enfrentamento ao trabalho infantil e situação de rua, sem depender unicamente da articulação macro de gestão proveniente do prefeito, o qual também está submetido às pressões das disputas partidárias. Além disso, percebe-se que a constituição de esforços voltados à problemática da situação de rua exige que as políticas se movimentem e constituam saberes de outro prisma.

c) Desafios para operacionalizar intersetorialidade

Para atender as necessidades dos cidadãos de forma integral, é necessário atingir níveis de cooperação que possibilitem a abordagem intersetorial. A palavra articulação ganha visibilidade nesse contexto. Supõe não apenas o diálogo ou o trabalho simultâneo entre os atores envolvidos (entre os órgãos do governo e destes com outras esferas), dada sua interdependência, mas também a busca por resultados integrados (Inojosa, 2001). Pode-se

definir intersetorialidade sintetizando as proposições de Inojosa (2001) e Yazbek (2010): trata-se da articulação de saberes e experiências em torno de objetivos comuns, desde o planejamento, passando pela realização conjunta até a avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. Portanto, mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente, trabalhar a partir de uma perspectiva de intersetorialidade pressupõe “mudança de paradigma, projeto político transformador, planejamento e avaliação participativos e com base regional, atuação em rede de compromisso social” (Inojosa, 2001, p.106). Ou seja, reconstruir a proposta municipal de enfrentamento à situação de rua, e portanto do Ação Rua, de forma intersetorial desde o planejamento, operação e avaliação.

Uma das dificuldades na operacionalização da tão falada intersetorialidade refere-se aos modos de atuação no território (Cassandri & Silva, 2009). Nesse sentido, o conceito de descentralização de políticas públicas também se relaciona ao de intersetorialidade, sendo uma das estratégias para superação do modelo centralizado (Menicucci, 2002). Ou seja, ao invés de metas setoriais a partir de demandas ou necessidades genéricas, trata-se de identificar os problemas concretos, as potencialidades e as soluções, a partir de recortes territoriais que identifiquem conjuntos populacionais em situações similares, e intervir através das políticas públicas, com o objetivo de alcançar resultados integrados e promover impacto positivo nas condições de vida (MDS, 2004). O enfoque territorial dos problemas e demandas da sociedade, adotado pelo Serviço Ação Rua, possibilita a incorporação das diferenças, semelhanças e singularidade das diversas áreas temáticas.

Através das unidades de análise incorporadas constatou-se a sinergia na forma da gestão das unidades descentralizadas, os Núcleos do Ação Rua, que conseguiram atuar de forma articulada e integrada. Essa articulação mostrou-se positiva no território, mas mais restrita quando se amplia o ângulo de análise para o nível de articulação entre as políticas nos níveis de gestão municipal. Em termos da avaliação do Ação Rua, houve um grande avanço no sentido da regionalização das ações de abordagem e acompanhamento, em consonância com as mudanças na orientação federal da política de assistência. Entretanto, ainda que tenha incidido nos demais níveis contextuais (micro, meso e exossistemas), o grau de influência do Serviço no sentido de provocar mudanças no macrossistema foi bastante restrito.

Mais do que tudo, intersetorialidade é uma estratégia de gestão (Yazbek, 2010). Apontada como alternativa para a resolução de problemas complexos, a intersetorialidade implica também na gestão de diferentes problemas que podem surgir nesse processo, como por exemplo: a) a articulação dos diversos atores pode gerar maior complexidade no processo de trabalho, desafiando as organizações; b) divergências e conflitos entre os profissionais

quanto às prioridades de cada região devido aos diferentes níveis de conhecimentos; d) dificuldades de diálogo entre os profissionais, caso eles não tenham formação adequada nas suas respectivas áreas de atuação e conteúdo teórico necessário para a execução de suas tarefas em comum. Portanto, são requisitos básicos para o trabalho intersectorial a capacitação dos atores envolvidos, existência de articulação e sinergia entre estes, por meio do compartilhamento de objetivos, ações e informações, apoio administrativo, técnico, financeiro e político para implementação de seus projetos. É necessário criar condições para que as especificidades e diversidades das áreas possam compor a solução de alternativas que superem as disciplinas e setor de origem. Para isso é indispensável estruturar espaços de gestão e espaços comunicativos que permitam desenvolver a capacidade de negociação e também trabalhar os conflitos que constituem o campo. Como indicam Fonseca e Diniz (2002), coloca-se em cena não só a possibilidade do consenso como também do dissenso, respeitando a diversidade dos atores sociais, o que supõe o aprendizado do gerenciamento dos conflitos, não no sentido de tolerar, mas de sustentar e aceitar soluções provisórias. A proposta de uma ação integrada e em rede está na base desse paradigma.

Por fim, é necessário fazer uma ressalva no que diz respeito à análise da intervenção do Ação Rua quanto ao macrossistema. Este engloba o padrão ideológico e de organização das instituições sociais comuns a uma cultura ou subcultura (Bronfenbrenner, 1999). Entretanto, como destaca Tudge (2008), há diferentes macrossistemas interconectados que determinam um mesmo microssistema, e estes diferem em termos de valores, crenças, práticas, ideologias, instituições. Culturas divergem em suas ideias sobre desenvolvimento, práticas, atividades e tipos de interação tidos como apropriados (Tudge, 2008; Rogoff, 2003). O Ação Rua, como política pública de enfrentamento à situação de rua e trabalho infantil, utiliza processos proximais à luz de valores e crenças de um macrossistema (a política oficial de proteção, de acordo com a visão de infância expressa no ECA). Entretanto, o público alvo da intervenção compartilha de outros valores e crenças, por exemplo, relacionados ao valor trabalho em classes populares, que também são compartilhados por parcela da sociedade. Essas visões culturais divergentes também se expressam, ao articular ações com outros setores das políticas públicas. É justamente na explicitação desse campo de disputas e nos contraditórios surgidos que é possível avançar na defesa de uma visão de infância e de proteção social não linear ou individualista, ampliada e mais complexa. Essas questões são amplamente debatidas no campo da Sociologia da Infância (Marchi, 2007; Santana, 2007; Sarmiento, 2000). A construção social e histórica da infância remete à sua subjetivação e concretização de modos que contradizem os ideais que caracterizam a sociedade de nosso tempo, e que estão expressos nas orientações jurídicas como ECA (1990) e CDC (ONU,

1989). Ao tomar a infância, e as intervenções a ela dirigidas, como objeto de estudo, tais elementos macrocontextuais fundantes devem ser considerados.

7.5 Avaliação integrada

A Figura 11 representa a síntese geral integrativa, em que os círculos concêntricos propostos por Bronfenbrenner (2005a) são associados aos eixos de análise identificados ao longo da tese. Esta síntese procura refletir a complexidade da intervenção em seus níveis interpessoais e, ao mesmo tempo contextuais e políticos.

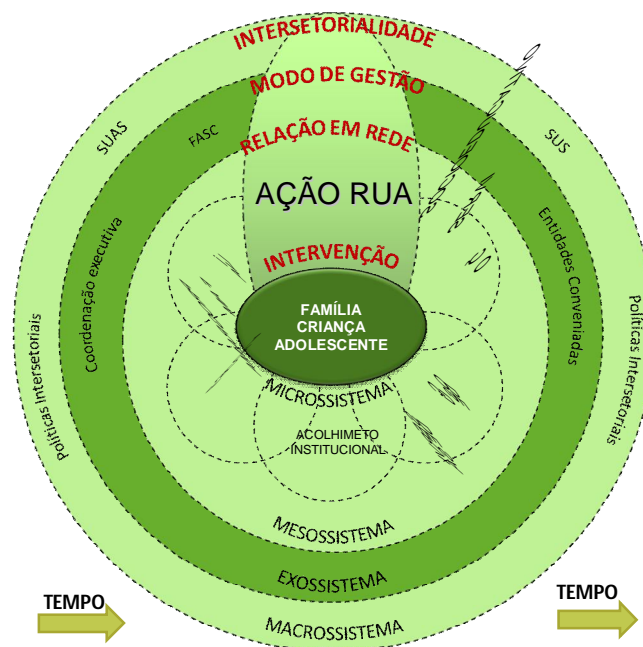


Figura 11. *Síntese geral integrativa*

A intervenção do Ação Rua perpassa os quatro níveis contextuais, atuando no microsistema da criança/adolescente na rua, no microsistema familiar e no sentido da potencialização do mesossistema composto pelos demais serviços que atuam em rede. O modo de gestão, que constitui o exossistema, está interligado à problematização da necessária intersectorialidade de modo a transformar o macrossistema e, através dele, repercutir de volta em qualidade nos microsistemas de desenvolvimento de crianças e adolescentes em situação de rua. Todos esses processos são operados por pessoas, com suas características, que podem ou não contribuir para a qualidade dos processos proximais. Através da Figura 11 pretende-se sintetizar os diversos níveis e aspectos que se entrecruzam na atuação do Serviço Ação Rua.

Realizada esta avaliação do programa, cabe retornar ao projeto técnico. Foram atingidos os objetivos previstos no projeto no sentido do enfrentamento à situação de rua? A Tabela 13 apresenta os objetivos do Serviço conforme o projeto técnico e os resultados da

avaliação qualitativa realizada a partir das fontes de evidência do estudo (relatórios e grupos focais). Na última coluna são propostos alguns indicadores que poderiam vir a enriquecer o processo de avaliação continuada de programas dessa natureza. Esses indicadores baseiam-se no conjunto de resultados qualitativos desta tese e são inspirados em sistemas de indicadores propostos no PETI em Curitiba (n.d) e Belo Horizonte (2007b).

Tabela 13. *Comparativo entre objetivos e resultados alcançados*

Objetivos conforme projeto técnico	Resultados	Indicadores sugeridos para avaliação permanente do Programa
Realizar abordagens e acompanhamentos descentralizados no Município, de acordo com a territorialização prevista	Equipes atuando territorialmente e realizando as ações planejadas	<ul style="list-style-type: none"> - Número de equipes e abrangência territorial (nº de equipes ajustado ao nº de casos) - Número de trabalhadores sociais atuando no Serviço Ação Rua - Média de horas semanais dirigidas ao monitoramento do território através de abordagens sistemáticas - Média de horas semanais dirigidas a abordagens solicitadas - Taxa de cobertura do Programa (número de crianças e adolescentes no Programa dividido pela população alvo, em determinada área) - Média de horas semanais dirigidas para acompanhamento familiar - Média de horas semanais dirigidas para acompanhamento de crianças e adolescentes
Propor plano de intervenção individual e familiar	Planos de ação constituídos em equipe e com a rede	<ul style="list-style-type: none"> - Nº mensal de famílias atendidas com plano de intervenção formalizado
Incidir no complexo de proteção, visando à construção de processos alternativos junto a crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias	Objetivo amplo, atingido parcialmente através da intervenção em rede	<ul style="list-style-type: none"> - Média de horas mensais dirigidas para intervenções e capacitação da rede socioassistencial - Média de horas mensais de reuniões com a rede - Redução do número de crianças e adolescentes em situação de rua de forma sustentada (ao longo do tempo)
Consolidar o atendimento na rede de proteção da região de origem de forma integral, transversal e com foco na família	O objetivo de atender cada caso junto à rede foi atingido, uma vez que estes são sistematicamente direcionados pelo Ação Rua para intervenção regional, com foco na família. Entretanto integralidade e transversalidade não podem ser garantidas, mas apenas estimuladas pelo Serviço	<ul style="list-style-type: none"> - Nº mensal de visitas domiciliares - Média de horas mensais de reuniões com a rede - Número de encaminhamentos para inclusão em serviços da rede - Taxa de matrícula e frequência escolar de crianças e adolescentes abordados - Taxa de matrícula e frequência na Jornada Ampliada de crianças e adolescentes abordados em trabalho infantil - Taxa de evasão escolar das crianças e adolescentes participantes do Programa

<p>Contribuir para a articulação da rede de serviços socioassistenciais de proteção básica e especial, com as demais políticas públicas e instituições que compõem o Sistema de Garantia de Direitos e Movimentos Sociais, buscando a ampliação e qualificação dos serviços</p>	<p>Objetivo de articulação executado sistematicamente; objetivo de qualificação dos serviços pode ser avaliado indiretamente, pelo aumento da capacidade de acolher casos complexos; entretanto, o objetivo de ampliação de serviços não pode ser avaliado, por não depender de atuação do Ação Rua</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Número de reuniões e interfaces de articulação realizadas - Ações de qualificação temática e operacionais promovidas com e para a rede
<p>Manter atualizado mapa situacional e diagnóstico quantitativo e qualitativo da realidade de crianças e adolescentes em situação de rua, com vistas a subsidiar propostas de intervenção</p>	<p>Amplamente atingido</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Relatório mensal quali-quantitativo disponibilizado regionalmente, com espaços de divulgação locais e municipais definidos
<p>Realizar processos de Mobilização Social, divulgando e sensibilizando a população quanto à situação de crianças e adolescentes em situação de rua, trabalhando a superação de preconceitos, co-responsabilidade e compromisso da sociedade para construção de alternativas de enfrentamento à situação de rua e proteção à infância</p>	<p>Objetivo parcialmente atingido, de forma mais ampliada em nível regional, e de forma tímida municipalmente</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Média de horas mensais dirigidas para intervenções e capacitação da rede socioassistencial - Número de horas mensais destinadas para mobilização social e sensibilização da comunidade sobre temáticas relacionadas à rua e ao trabalho infantil
<p>Contribuir com a produção de conhecimento sobre a realidade de crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias, subsidiando a qualificação dos serviços</p>	<p>Objetivo atingido no sentido da práxis; possibilidade de maior investimento no sentido da sistematização dos conhecimentos desenvolvidos; poucas publicações</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Média de horas mensais de formação oferecida aos trabalhadores sociais - Número de textos publicados (artigos, capítulos de livro, reportagens de jornal e revista) - Número de horas mensais destinadas para mobilização social e sensibilização da comunidade sobre temáticas relacionadas à rua e ao trabalho infantil - Média de horas mensais dirigidas para intervenções e capacitação da rede socioassistencial

Os indicadores podem ser divididos em operacionais, de resultados e de impacto. Somente os dois primeiros tipos foram propostos na Tabela 13: *indicadores operacionais* referem-se principalmente ao monitoramento do quanto as operações previstas estão sendo desenvolvidas, enquanto que os *indicadores de resultados* assinalam o nível de alcance dos fins a que se propõe o programa. Podem ser definidos também *indicadores de impacto*, os quais permitiriam analisar as repercussões a longo prazo provocadas pelo programa. No contexto desta tese, são sugeridos como indicadores de impacto a erradicação do trabalho infantil, nas suas piores formas; a erradicação da situação de rua; capacidade de autonomia das famílias; inserção, permanência e aproveitamento escolar do público alvo. Destaca-se também que, ainda que os principais indicadores sugeridos tenham um caráter quantitativo, se pressupõe sua profunda imbricação com indicadores qualitativos, relacionados à percepção subjetiva dos atores envolvidos no processo da intervenção.

A partir do exercício de construção da Tabela 13, pode-se emitir uma posição quanto ao alcance do objetivo geral do Serviço Ação Rua. Avalia-se que o objetivo geral é muito amplo, pois expressa a expectativa, ao mesmo tempo ambiciosa e inespecífica, de propor alternativas à situação de rua, ampliar e articular os serviços da rede e incluir a criança/adolescente e sua família na rede socioassistencial do Município. Considerando o conjunto de dados levantados nesta tese, pode-se afirmar que, de fato, foram propostas alternativas à situação de rua. As redes locais foram impactadas pela existência do Ação Rua e ampliaram sua articulação, favorecendo a inclusão dessas crianças e famílias. Entretanto, não é possível identificar ou associar à intervenção do Ação Rua ampliação no número de serviços da rede, o que está relacionado à implantação das políticas nacionais do SUS e SUAS no município, e não à pressão do serviço de abordagem. O Ação Rua apresentou forças para impulsionar ações articuladas regionalmente, mas seu alcance no macrossistema foi mais restrito.

Pode-se reconhecer a abrangência do serviço, sua capilarização e interface territorial como elemento fundamental para o trabalho. A redução no número de abordagens contrapõe-se ao aumento nos acompanhamentos. Isso se reflete no aumento das ações continuadas, como desdobramento das ações de abordagem, visitas domiciliares, visitas a jovens nos espaços protegidos de abrigo, FASE, clínicas para desintoxicação, comunidades terapêuticas. Essa pode ser compreendida como repercussão no sistema de proteção a essas crianças e adolescentes, que têm passado mais tempo nos espaços de proteção do que na rua, avançando no processo de superação da situação de rua.

Um programa que se propõe a provocar mudanças mais amplas na rede de serviços e sociedade, que se coloca como elo nessa engrenagem, acaba por assumir parcelas muito grandes desse processo. Talvez perceberem-se no lugar de “*super heróis*”, “*São Rua*”,

constitua-se em forma de problematizar esse lugar central de articulação que transversaliza os contextos necessários para modificação na situação de rua. Ainda que o Serviço possa ser reconhecido em suas potências, precisa ser refletido em seus limites. A tensão, derivada da disputa permanente por mudanças sociais, pode levar a exaustão e impotência. Os objetivos a que o Serviço e seus trabalhadores se propõem acabam por ser, em certo sentido, românticos e inalcançáveis, uma utopia? Por outro lado, haveria como ser diferente? Parece ser essa, justamente, uma das riquezas principais de um programa que se institucionaliza e faz avançar as etapas que W. F. Oliveira (2004, 2010) percebe na história da Educação Social de Rua.

Uma pergunta que acompanhou o estudo: quais seriam os estágio presumidos, nos quais as alterações no programa poderiam se revelar? O momento de realizar os grupos focais seria após o primeiro ano, após o segundo ano? Todos os programas apresentam seus próprios ciclos. No Serviço Ação Rua, o patamar de estabilidade atingido ao final do terceiro ano (2009) refletiu, por um lado, os resultados possíveis positivos (de retorno à família, de monitoramento da região, de prevenção). Por outro lado, também foram constatados resultados com prognóstico reservado para um conjunto de casos com os quais o Serviço não conseguiu avançar de forma satisfatória.

Como apontado na análise documental quantitativa, para 202 crianças e adolescentes a intervenção do Ação Rua não levou à superação da vulnerabilidade rua moradia no decorrer dos anos em análise (Figura 4). Situações como essas, que tiveram alto grau de investimento das equipes, mas cuja complexidade das demandas extrapolou a condição de atuação do Serviço, compuseram um conjunto de atendimentos que, na falta de um nome mais adequado, passaram a ser chamados de “casos de extrema vulnerabilidade” ou “casos difíceis”. Deve-se registrar que o que os torna difíceis não é necessariamente a configuração individual do caso, mas o contexto de disponibilidade de políticas públicas que atenda à complexidade de suas demandas. Esta é uma situação que demarca o limite do trabalho, e a necessidade de rearticulação e transversalidade entre as políticas.

Uma experiência positiva, reportada pelo Ministério Público do Estado de Goiás (Arimatéia, Gardene, Paiva & Santos, 2006), refere-se ao Estudo de Caso Externo, cujo modelo semelhante foi adotado em Porto Alegre, a partir da reiterada denúncia por parte do Ação Rua de terem atingido o limite com determinados atendimentos. Assim como na experiência de Goiás, as maiores dificuldades dos encaminhamentos relacionam-se com as fragilidades e/ou inexistência de políticas públicas. Ao reunir serviços e instâncias chave, visa-se superar os pontos específicos de estrangulamento de cada caso, mesmo na inexistência da política necessária naquele momento. O Estudo de Caso Externo atua também como espaço de crescimento institucional, profissional e pessoal, construído dentro da composição

da rede, possibilitando conhecer as condições adversas das atribuições de cada ator social estabelecido nos limites de ação e competência de cada instituição representada. Fundamentalmente, atua no sentido da pressão necessária para fazer avançar a construção das políticas, materializando direitos a partir do caráter político institucional.

O conjunto dos resultados das unidades de análise incorporadas indica que o Serviço está efetivamente alcançando a população para a qual foi desenhado. Ainda que seja limitada a capacidade de uma avaliação capturar as dinâmicas inter-relacionais complexas que têm lugar durante o processo de intervenção, a descrição mais detalhada de como opera a intervenção responde à pergunta original de pesquisa sobre *como e porque* o Serviço produz seus efeitos: através da qualidade dos processos proximais e do apoio social ofertados.

Sintetizando as questões centrais desta avaliação, foram encontradas evidências de que no período estudado: a) o Serviço Ação Rua teve efeito preventivo nas situações de rua (redução no número de novos casos); b) houve resultados parciais com uma parcela dos atendimentos, especialmente nas situações de rua moradia já instaladas (perda de casos pela maioria, reincidências); ainda assim, constatou-se que estas crianças e adolescentes receberam apoio social intensivo, que não receberiam de qualquer outro serviço existente na cidade no período; c) o programa foi capaz de promover mudanças no modo de atuação e acolhimento na rede de serviços, favorecendo a inclusão dos usuários e travessia em direção a uma cidadania ampliada; d) o programa foi efetivo do ponto de vista humano, carecendo avaliação do custo econômico; e) o programa atingiu as populações mais necessitadas, dada a inserção nas comunidades, mantendo a busca ativa dos casos mais resistentes.

Na implementação de programas municipais para o enfrentamento da situação de rua os princípios e orientações aprendidos com o Ação Rua podem ser úteis, devendo ser adaptados à realidade local. Como já apontado por Gracia Fuster (1998), não se pode simplesmente exportar um modelo de intervenção desenvolvido em um contexto para outro. Entende-se que as experiências aqui apresentadas podem contribuir também na modalidade de relação entre sociedade civil e governo, assim como no repensar da relação entre as políticas públicas no próprio município de Porto Alegre.

Explanações concorrentes

Conforme proposto por Yin (2005), é relevante discutir as explanações concorrentes para os resultados obtidos em um Estudo de Caso. Essa também é uma orientação geral para as avaliações de projetos e programas, de modo a ponderar resultados e impactos de uma atividade e distingui-los da influência de outros fatores externos (Departamento de Avaliação das Operações do Banco Mundial, 2004; Uchimura & Bosi, 2002).

Esta tese caracterizou-se como um estudo em contexto. É necessário registrar algumas das mudanças contextuais ocorridas entre os anos de 2007, início do programa e da pesquisa, e 2011, ano de finalização desta tese. Nesse período houve muitas mudanças efetivas em outros programas nacionais (como Bolsa Família e PETI) e municipais da assistência social (adequação ao SUAS) que repercutiram no Ação Rua. Ainda que os resultados positivos da intervenção do Ação Rua tenham sido reconhecidos pelos diferentes estudos que compõem esta tese, cabe registrar que é difícil identificar o quanto as mudanças contextuais, como a ampliação do Bolsa Família (Weissheimer, 2010), e o ambiente econômico nacional favorável podem ter influenciado também na redução da situação de rua em Porto Alegre, caracterizando uma explicação concorrente de que fala Yin (2005). Essas questões merecem estudo específico, tanto para identificar se esses efeitos de fato existiram, como para comparar se a redução na situação de crianças nas ruas também ocorreu em outras capitais, independentemente da existência de intervenções sociais com esse foco.

Assim, com relação aos resultados globais positivos, mas parciais, encontrados nas unidades de análise incorporadas que compõe o Caso Ação Rua, podem ser considerados os tipos de concorrentes propostos na Tabela 14:

Tabela 14. *Explicações Concorrentes*

Tipo de concorrente	Descrição
1. Hipótese Nula	Os resultados nas mudanças na situação de rua devem-se apenas ao acaso
2. Viés do pesquisador	Os resultados foram influenciados/determinados pela relação da pesquisadora com o Serviço
3. Concorrente direta (prática/política)	Alguma das outras intervenções existentes na rede foi responsável pelos resultados
4. Concorrente mesclada (prática ou política)	Modificações em outras intervenções existentes, somadas ao Ação Rua, contribuíram para o resultado (modificações em práticas escolares, escolas abertas, mais vagas em serviços socioeducativos)
5. Concorrente de implementação	O processo de implementação, em que alguns elementos não foram concluídos, e não a intervenção em si foi responsável pelos resultados
6. Superconcorrente	Uma força maior do que a intervenção, mas incluindo esta, foi responsável pelos resultados como, por exemplo, a ampliação do tempo de permanência no PETI, a ampliação do acesso ao Bolsa Família, momento econômico favorável nacionalmente
7. Concorrente social	Houve mudanças nas tendências sociais nesse período que poderiam refletir nesses resultados

Nota: Inspirado no quadro de tipos de explicações concorrentes proposto por Yin (2005, p. 142).

A questão de um possível viés relacionado à atuação da pesquisadora junto ao serviço foi problematizada na revisão teórica e no capítulo do método. Assim como discutido por Brandão e Silva (2008), esta avaliação não se pautou pelo modelo que idealiza pressupostos avaliativos externos, quantitativos, somativos e supostamente neutros. Trabalhou-se com um conceito de avaliação como uma construção, em que se buscou identificar os discursos subjacentes, por vezes conflitantes, relacionados à vida do programa. Assumiu-se a inevitabilidade do pesquisador estar balizado pela sua própria história e relação com o objeto em estudo, portanto implicado em todas as escolhas que envolveram a pesquisa.

Além dessas explicações concorrentes favoráveis, é necessário considerar a hipótese de que as crianças não estejam mais sendo encontradas em situação de rua com tanta frequência por motivos que podem ser vistos como negativos. Como já discutido na análise documental, é possível que tenha ocorrido mudança dos roteiros das crianças, principalmente aquelas em trabalho infantil, que evitariam encontrar as equipes, seja por mudança no percurso, seja por mudança no horário da ida para a rua (noturno). Ainda que as equipes revisem periodicamente seus roteiros de abordagens sistemáticas, isso pode significar que há um contingente de crianças que estão ocultas ao programa. A pouca divulgação do telefone da abordagem refletiria também na baixa demanda de abordagens solicitadas, inclusive no turno da noite. A outra alternativa concorrente, ainda mais grave, refere-se a uma possível mudança no perfil da situação de rua, com maior internalização dos casos dentro das comunidades e vilas pela relação com o tráfego, e conseqüente redução da visibilidade da situação de risco. São crianças e adolescentes que teriam deixado de ser encontradas em situação de rua não por estarem em casa ou em espaços protegidos, mas devido à atuação como “trabalhadores do tráfego”, em contextos de difícil acesso para as equipes, realidade essa também descrita por Feffermann (2006).

Tratando-se de um fenômeno complexo, pode-se trabalhar com a hipótese de que, de modo concomitante, o Serviço Ação Rua apresenta os resultados positivos descritos nesta tese e, ainda assim, as hipóteses concorrentes também são válidas, dentro de certo espectro de influência. Assim, levanta-se a hipótese de que abordagens cuidadosas no período da noite poderiam identificar novos casos de situação de rua, entretanto em locais mais internos às comunidades, em horário e local menos acessível à intervenção das equipes. Essa hipótese reitera a influência sistêmica do contexto em um serviço dessa natureza.

7.6 Limitações e estudos futuros

Uma das limitações encontradas no decorrer do trabalho refere-se ao acesso aos participantes, especialmente famílias e crianças em situação de rua sobrevivência. No caso

das famílias, como já descrito no estudo específico, a proposta inicial de acesso, através dos grupos multifamiliares dos quais estas já participavam, mostrou-se pouco produtiva, dado o pequeno número de famílias do Ação Rua nesses grupos. Também se constatou que, dessa forma, só seriam acessadas famílias que já estivessem inseridas em programas de atendimento a famílias, enviesando a amostra. Assim, buscou-se a realização de grupos específicos com famílias do Ação Rua, de modo a incorporar também aquelas cujo único atendimento era aquele oferecido pelo Serviço. Ainda que tenham sido realizados na própria região das famílias, o número de participantes em cada grupo focal mostrou-se bastante reduzido. As hipóteses levantadas referem-se a dificuldades relacionadas ao transporte e à forma do convite. Conforme os trabalhadores, a disponibilização de vales-transporte talvez pudesse ter facilitado a participação. Já o convite foi realizado de modo indireto, através das próprias equipes. Poderia ser constituída forma de interação prévia da pesquisadora com as famílias, por exemplo, acompanhando visitas domiciliares, para então proceder ao convite para o grupo focal. Tal procedimento demandaria um processo de inserção ecológica intenso junto ao público alvo, e isso não foi possível no contexto desta tese.

Ainda com relação às famílias é importante em estudos futuros constituir diferentes formas de incorporar outros membros, além das mães e cuidadoras principais. O papel masculino nesse contexto deve ser melhor investigado. O grupo focal é um instrumento muito útil, mas podem ser estabelecidas também outras formas complementares de coleta de dados que permitam acessar opiniões de um número maior de famílias e diversidade de membros. Um questionário fechado, com questões geradas nos grupos focais, por exemplo, poderia ser utilizado em visitas domiciliares, sendo preenchido pelo pesquisador, a partir da entrevista com a família. Também poderiam ser desenvolvidos estudos envolvendo famílias com crianças abrigadas e famílias com crianças em situação de rua de forma mais integrada. Quais as diferentes implicações em trabalhar revinculação familiar quando a criança encontra-se abrigada? E quando se encontra em situação de rua? Desse modo poder-se-iam investigar os processos de revinculação familiar em suas contradições, ambiguidades e conflitos, considerando os efeitos das políticas públicas de apoio em média e alta complexidades.

Outra limitação refere-se à ocorrência de eventos inesperados, como mudança na disponibilidade dos entrevistados, o que ocorreu com o grupo de rua sobrevivência. No projeto da tese estava prevista coleta de dados também com crianças e adolescentes em situação de rua sobrevivência, portanto foi organizado grupo focal a ser realizado no Instituto Ronaldinho Gaúcho, local que atendia diversos jovens encaminhados pelo Ação Rua (Anexo I). Entretanto, o dia previsto para a realização do grupo seguiu-se a vários dias de chuva e os participantes acabaram por não estarem motivados a participar, preferindo jogar futebol

naquele turno. Não foi possível realizar o grupo em outra data, tendo em vista o afastamento da pesquisadora para a realização de estágio sanduíche. Posteriormente, foi organizada proposição de coleta alternativa com crianças e adolescentes, já incorporando metodologias participativas estudadas na perspectiva da Sociologia da Infância (Anexo J). Entretanto, constatou-se inviável conciliar a realização desta nova etapa com os prazos da tese, permanecendo como proposta para estudo futuro.

No decorrer da execução da tese, e na medida em que a relação em rede constituiu um dos eixos de análise, percebeu-se a relevância de que, em estudos futuros, a percepção da rede quanto à atuação dos programas parceiros possa ser estudada. Poderiam ser realizados grupos focais com a participação de membros das redes de proteção da Cidade, incorporando diversos serviços de diferentes setores, como assistência social, educação, saúde, cultura, etc., além de interlocutores do MP, Judiciário, e DECA, por exemplo. Uma vez que a intersetorialidade é apontada como necessária na intervenção, deve também compor os processos de avaliação.

Uma possibilidade de estudo derivada desta tese direciona-se às modalidades de apoio social oferecido e percebido nas redes de proteção da cidade. Por exemplo, pode ser relevante analisar como se compõe a estrutura dos recursos institucionais e comunitários de apoio social e saúde comunitária, assim como diferenciar a forma como são vivenciados os acessos e apoio recebidos nos serviços da rede. Isso permitiria conhecer parte da estrutura de apoio social dos coletivos mais vulneráveis. Estudos futuros também podem ser desenvolvidos para avaliar em que medida os conhecimentos produzidos no decorrer do programa proporcionaram transformações tanto na formação dos profissionais como nas relações sociais das populações envolvidas.

A mudança de nomenclatura que acompanha a implantação do SUAS é também tema que merece reflexão. Porque a Educação Social de Rua passou a chamar-se “abordagem social” ao ser institucionalizada no contexto do SUAS? Seria por uma demarcação de ordem política entre Educação e Assistência Social? Seria para demarcar a diferença e distanciamento de seu caráter pedagógico? Entretanto, ressalta-se que o profissional que executa a “abordagem social” continua a ser chamado de “educador social de rua” e não de “abordador social”, o que comprometeria a própria concepção do trabalho. Pinheiro (2010) utiliza a expressão 'educação-assistência' para enfatizar a dimensão educativa de práticas socialmente delegadas ao Serviço Social. Segundo o autor, as atividades realizadas junto aos programas assistenciais possuem intencionalidades educativas explícitas, e parece ser nesse sentido que se sustenta esta nova nomenclatura/conceito. Certamente é tema que merece reflexão.

A delimitação temporal, necessária para qualquer pesquisa, pode ser ampliada em estudos futuros relacionados ao próprio Ação Rua. Poderia ser realizado estudo de continuidade, para avaliar as modificações geradas no Serviço a partir de 2010, quando este passou a compor os CREAS. A forma dessa relação e o novo modo de gestão encontram-se em fase de construção no momento de finalização desta tese (meados de 2011), e há um Grupo de Trabalho em funcionamento, com participação do gestor público e sociedade civil. Sem dúvida a análise desse processo contínuo de reestruturação do Serviço pode ser esclarecedora sobre a implantação do SUAS e a forma de constituição de modificações nas políticas públicas.

Merecem estudo específico, ainda, o conjunto dos relatórios produzidos mensalmente pelo Serviço Ação Rua. Esse material permite análises qualitativas, mas também quantitativas descritivas, comparações entre as regiões de acordo com contextos específicos e uma infinidade de reflexões. Trata-se de grande quantidade de material, e de um período longo de tempo, possibilitando análise das sequências temporais em direção a diversos aspectos da intervenção, desde a caracterização do público em situação de rua, até as modalidades de atendimento ofertadas.

Por fim, muito se pode aprender com estudos dos casos extremos, sejam eles os casos mais graves e cronificadas de situação de rua, ou as situações de rua que foram superadas, visando identificar em que se sustentam tais resultados. Tanto podem ser realizados estudos com jovens que se encontrem ainda em situação de rua, como com jovens adultos que foram atendidos pelo Serviço, verificando se há reflexos da intervenção que possam ser identificados em longo prazo.

7.7 Sobre a recente adaptação ao SUAS – o Ação Rua depois de 2009

Manter a discussão desta tese restrita ao período definido para a análise do Serviço Ação Rua mostrou-se especialmente desafiador, considerando tratar-se de um estudo em contexto e no qual a pesquisadora atua. Em diversos momentos situações que se localizavam temporalmente fora da proposta do estudo surgiram nas análises, e tiveram que ser devidamente excluídas. Em que momento encontra-se o Serviço ao concluir-se esta tese?

O Ação Rua foi constituído na esteira do movimento de implantação do SUAS em Porto Alegre, antes mesmo de sua formalização municipal, e atende a maior parte dos eixos estruturantes do SUAS. Entretanto, trata-se de um Serviço que se organizou de forma paralela e complementar aos então Centros Regionais de Assistência Social. Em 2010/2011 o desafio passou a ser incorporar-se à estrutura dos CREAS. Para a gestão da FASC, o desafio é incorporar esse Serviço de forma permanente, através de concurso público que viabilize a

redução no número de convênios e ampliação no número de equipes próprias, responsáveis pelos mesmos eixos de atuação do Ação Rua.

A reorganização sistêmica da Política de Assistência Social no município de Porto Alegre encontra-se em andamento no ano de 2011, com repercussões para toda a rede de serviços. O Ação Rua atua imerso nas atribuições da proteção social especial de acordo com a Tipificação (MDS, 2009), não somente pelo seu público alvo ser justamente famílias e indivíduos que se encontram em situação de violação de direitos, mas porque o Serviço é capaz de oferecer acompanhamento mais individualizado e maior flexibilidade nas soluções protetivas. Da mesma forma, o Serviço comporta encaminhamentos monitorados, apoios e processos que asseguram qualidade na atenção protetiva e efetividade na reinserção almejada. Uma das delicadezas da execução pela rede conveniada de ações com populações tão fragilizadas refere-se à necessidade de “estreita interface com o sistema de garantia de direito exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo” (MDS, 2004, p. 31). O Serviço vem produzindo ações nos três níveis de referência: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

Uma avaliação final do Serviço Ação Rua pode ser feita também considerando se os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política de Assistência Social, previstos no SUAS, estão considerados na elaboração e execução do Serviço, conforme os eixos estruturantes e de subsistemas descritos na PNAS (MDS, 2004, p.33). Essa síntese avaliativa é apresentada na Tabela 15.

Tabela 15. *Avaliação Ação Rua Conforme os Eixos Estruturantes do SUAS*

Eixo SUAS	Síntese avaliativa Ação Rua
Matricialidade sociofamiliar	É o objetivo central do Ação Rua e estrutura suas práticas
Descentralização político-administrativa e territorialização	As equipes atuam territorialmente, referencia-se à gestão da política em seu território, mas mantém uma centralidade político administrativa na gestão central da FASC
Novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil	Trata-se de experiência inovadora pela relação de negociação e comunicação frequente estabelecida entre gestão municipal e entidades executoras, num modelo mais próximo de uma parceria, e diferenciando-se de terceirização
Financiamento	Totalmente financiado pelo Fundo Municipal da Assistência Social, pouco investimento via captação de recursos das entidades conveniadas
Controle social	A atribuição de controle social que cabe à sociedade civil ficou um tanto mesclada com as demandas de executora do Ação Rua
O desafio da participação popular/cidadão usuário	Em termos de eixo de trabalho do Ação Rua, não gerou organização específica entre os usuários em suas comunidades ou municipalmente
A política de recursos humanos	Nos três anos em avaliação houve processos sistemáticos de formação continuada, seleção de novos membros das equipes realizadas em parceria por FASC e entidades; entretanto, não foram realizados concursos públicos ou ampliadas as equipes próprias
A Informação, o Monitoramento e a Avaliação	Foram criados instrumentos e mantida produção de informação sobre o trabalho desenvolvido pelo Ação Rua

Conclui-se que o Ação Rua foi gerado e atua em modalidade que atende aos eixos estruturantes do SUAS, e avança no sentido da forma de construção da parceria entre sociedade civil e poder público. O investimento no eixo de organização comunitária é um dos aspectos menos enfatizados e que mereceria ser revisto. O papel de controle social também precisa ser ampliado, incorporando novas possibilidades para além da própria sociedade civil que se beneficia do convênio. A universidade e a sociedade em geral devem receber maiores informações sobre resultados e formas de execução das políticas, de modo a incidir no processo, assim como preparar futuros profissionais e cidadãos para constituir opinião crítica e reflexiva sobre as formas construídas de intervenção social.

A diminuição no número de crianças em situação de rua refletiu também na redução do poder de pressão política exercido por este programa e seus executores em anos anteriores. Neste momento, não há perspectiva de ampliação de recursos para a área, uma vez que a demanda de crianças e adolescentes em situação de rua é decrescente. O foco agora, local e nacionalmente, é a implantação de abordagem social e ações para adultos em situação de moradia nas ruas. Nesse sentido, o público remanescente do Ação Rua que completou 18 anos sem superar essa vulnerabilidade tem nova perspectiva de atendimento. O elemento de

pressão política do Ação Rua passa a ser agora a própria tecnologia social desenvolvida e o discurso da manutenção das conquistas realizadas.

Este estudo de caso foi uma pesquisa empírica que avaliou uma intervenção em curso. Parte-se do princípio de que as lições que podem ser aprendidas do Caso Ação Rua são relevantes para modificações no próprio programa, mas também para a implantação de novos serviços voltados para situação de rua em outros municípios, de modo a atingir de modo mais efetivo seus objetivos. O olhar focado na relação proximal que se estabelece entre trabalhador e família permite problematizar os contornos das intervenções realizadas por outros programas e serviços, não somente da Assistência Social.

O estudo avaliou as *transformações na vida do Serviço*, considerando a dialética em que tanto os meios de trabalho (instrumentos, profissionais, rede) quanto os objetos de trabalho (pessoas em situação de rua, realidade municipal da situação de rua) são transformados, uma vez que o objeto passa a apresentar demandas mais complexas, e o serviço é chamado a desenvolver instrumentos de intervenção mais sofisticados, como ampliação das ações no território e maior entrosamento entre os trabalhadores dos serviços. Mas, como salientou uma participante da pesquisa, “*a gente tem que tá atenta, porque tá no caminho, mas se pegar um atalho desanda*” (J., Grupo Dirigentes).

REFERÊNCIAS

- Abreu, D., Oliveira, J. A., & Xavier, N. P. (2009). *Censo da exclusão ou falta de inclusão nos censos? A (in)visibilidade de meninos e meninas em situação de moradia nas ruas nas capitais brasileiras*. Fortaleza: Campanha Nacional Criança Não é de Rua.
- Adulis, D. (2001). O uso do marco lógico na gestão e avaliação de projetos. *RITS - Rede de informações para o terceiro setor*. Retrieved in 15/07/08 from <http://www.rits.org.br/>.
- Akerman, M., Mendes, R., & Bógus, C. M. (2004). É possível avaliar um imperativo ético? *Ciência e Saúde Coletiva*, 9(3), 605-615.
- Almeida, A. N. (2009). *Para uma sociologia da infância*. Jogos de olhares, pistas para a investigação. Lisboa: ICS.
- Almeida, F. G., & Carvalho, I. M. M. de (1995). O Projeto Axé: relato de uma experiência. *Caderno CRH*, 23, 76-97.
- Alves, A. A. F. (2007). *Os atuais processos de avaliação da política de assistência social no Brasil*. Unpublished master's thesis, Mestrado em Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.
- Alves, A. M., & Coura-Filho, P. (2001). Avaliação das ações de atenção às mulheres sob violência no espaço familiar, atendidas no Centro de Apoio à Mulher (Belo Horizonte), entre 1996 e 1998. *Ciência e Saúde Coletiva*, 6(1), 243-257.
- Alves, P. B. (2002). *Infância, tempo, atividades cotidianas de crianças em situação de rua: as contribuições da teoria dos sistemas ecológicos*. Unpublished doctoral dissertation, Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.
- Alves, P., Koller, S. H., Silva, A.S., Reppold, C. T., Santos, C. L., Bichinho, G. S., Prade, L. T., Silva, M. R., & Tudge, J. (1999). A construção de uma metodologia observacional para o estudo de crianças em situação de rua: criando um manual de codificação de atividades cotidianas. *Estudos de Psicologia*, 4(2), 289-310.
- Andrade, L. O. M. (2004). *A saúde e o dilema da intersetorialidade*. Unpublished doctoral dissertation, Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva Campinas, Faculdade de Ciências Médicas, Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, Brasil.
- Aptekar, L. (1996). Crianças de rua nos países em desenvolvimento: uma revisão de suas condições. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 9, 153-184.
- Arimatéia, E. L., Gardene, M., Paiva, S. F. de, & Santos, R. C. dos (2006). Relato de experiência: estudo de caso externo, uma experiência de Goiânia. Ministério Público do

- Estado de Goiás. *Teses e experiências aprovadas na XXI Congresso Nacional da ABMP: Direitos Fundamentais da criança e adolescente: avanços e desafios*, Belo Horizonte. Retrieved in 25/10/10 from http://www.mpdft.gov.br/portal/pdf/unidades/promotorias/pdij/XXICongressoNacional_ABMP/4%20EXPERI%C3%8ANCIA%20ESTUDO%20DE%20CASO%20-%20GOI%C3%82NIA%20-%20G8.pdf
- Arretche, M. (1998). Tendências no estudo sobre avaliação. In E. M. Rico (Ed.), *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate* (pp. 29-39). São Paulo: Cortez.
- Arretche, M. (2003). Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51), 7-9.
- Associação Keynesiana Brasileira (2009). A crise financeira de 2008. Coletânea de artigos Dossiê da Crise. *Revista de Economia Política*, 29(113), 133-149.
- Bazon, M. R., & Biasoli-Alves, Z. M. M. (2000). A transformação de monitores em educadores: uma questão de desenvolvimento. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 13(1), 199-204.
- Berenstein, I. (1988). *Família e doença mental*. São Paulo: Escuta.
- Bosi, M. L. M., & Uchimura, K. Y. (2007). Avaliação da qualidade ou avaliação qualitativa do cuidado em saúde? *Revista de Saúde Pública*, 41(1), 150-153.
- Bourguignon, J. A. (2001). *Concepção de rede intersetorial*. Textos de reflexão. NUPES - Núcleo de Pesquisa em Desigualdade e Exclusão no Espaço Local, Universidade Estadual de Ponta. Retrieved in 14/06/11 from <http://www.uepg.br/nupes/intersector.htm>.
- Brandão, D., & Silva, R. (2008). Avaliação educadora. In L. A. Ferraro Jr. (Ed.), *Encontros e caminhos: formação de educadoras(es) ambientais e coletivos educadores* (Vol. 3). Brasília: Ministério do Meio Ambiente. Retrieved in 10/08/11 from <http://www.fonte.org.br/documentos/Avaliacao%20educadora.pdf>
- Brito, R. (1999). *Uso de drogas entre meninos e meninas em situação de rua: subsídios para uma intervenção comunitária*. Unpublished master's thesis, Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Brito, R., & Koller, S. H. (1999). Desenvolvimento humano e redes de apoio social e afetivo. In A. M. Carvalho (Ed.), *O mundo social da criança: natureza e cultura em ação* (pp.115-129). São Paulo: Casa do Psicólogo.
- Bronfenbrenner, U. (1996). *A ecologia do desenvolvimento humano: experimentos naturais e planejados*. Porto Alegre: Artes Médicas. (Obra original publicada em 1979).
- Bronfenbrenner, U. (1999). Environments in developmental perspective: theoretical and operational models. In S. L. Friedmann & T. D. Wacks (Eds.), *Measuring environment*

- across the life span: emerging methods and concepts* (pp. 3-30). Washington, DC: American Psychological Association.
- Bronfenbrenner, U. (2005a). *Making human beings human: bioecological perspectives on human development*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Bronfenbrenner, U. (2005b). The bioecological theory of human development. In U. Bronfenbrenner (Ed.), *Making human beings human: bioecological perspectives on human development* (pp. 3-15). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Bronfenbrenner, U. (2005c). Strengthening family systems. In U. Bronfenbrenner (Ed.), *Making human beings human: bioecological perspectives on human development* (pp. 260-273). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Bronfenbrenner, U., & Evans, G. (2000). Developmental science in the 21st century: emerging questions, theoretical models, research designs and empirical findings. *Social Development, 9*, 115-125.
- Bronfenbrenner, U., & Morris, P. (1998). The ecology of developmental processes. In R. M. Lerner & W. Damon (Eds.), *Handbook of child psychology* (pp. 993-1027). New York: John Wiley & Sons.
- Bühler-Niederberger, D. (2010). Introduction: childhood sociology. Defining the state of the art and ensuring reflection. *Current Sociology, 58*(2), 155-164.
- Câmara, M. F. B., Moraes, M. M., Medeiros, M., & Ferriani, M. G. C. (2000). Aspectos da assistência prestada a crianças e adolescentes em situação de rua no município de Goiânia. *Revista Eletrônica de Enfermagem, 3*(1). Retrieved in 14/12/02 from <http://www.fen.ufg.br/revista>.
- Campos, G. W. de S., & Domiti, A. C. (2007). Apoio matricial e equipe de referência: uma metodologia para gestão do trabalho interdisciplinar em saúde. *Cadernos de Saúde Pública, 23*(2), 399-407.
- Caplan, G. (1974). *Support systems and community mental health*. New York: Basic Book.
- Carey, M. A. (1994). The group effect in focus group: planning, implementing and interpreting focus group research. In M. Morse (Ed.), *Critical issues in qualitative research methods* (pp. 224-241). Thousand Oaks: Sage.
- Carneiro, N., Jr. (2002). *O setor público não estatal: as organizações sociais como possibilidades e limites na gestão pública da saúde*. Unpublished doctoral dissertation, Faculdade de Medicina, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Carvalho, M. C. B. (2002). O lugar da família na política social. In M. C. B. Carvalho (Ed.), *A família contemporânea em debate* (4ª ed., pp.15-22). São Paulo: Cortez.

- Carvalho, S. N. de (2003). Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. *São Paulo em Perspectiva*, 17(3-4), 185-197.
- Cassandri, J. L. (2007). *Contribuições da Copa da Inclusão para a consolidação do campo psicossocial*. Unpublished master's thesis, Escola de Enfermagem da Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Cassandri, J. L., & Silva, A. L. A. (2009). Contribuições da Copa da Inclusão para a consolidação do campo psicossocial. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, 43(2), 384-392.
- Cecconello, A. M. (2003). *Resiliência e vulnerabilidade em família em situação de risco*. Unpublished master's thesis, Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento, Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Cecconello, A. M., & Koller, S. H. (2003). Inserção ecológica na comunidade: uma proposta metodológica para o estudo de famílias em situação de risco. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 16(3), 515-524.
- Cecconello, A., De Antoni, C., & Koller, S. H. (2003). Práticas educativas, estilos parentais e abuso físico no contexto familiar. *Psicologia em Estudo*, 8, 45-54.
- Cerqueira-Santos, E. (2010). Além do saber ler e escrever: a escola na vida das crianças em situação de rua. In N. A. Morais, L. Neiva-Silva, & S. H. Koller (Eds.), *Endereço desconhecido: crianças e adolescentes em situação de rua* (pp. 199-211). São Paulo: Casa do Psicólogo.
- Ckagnazaroff, I. B., & Melo, J. S. C. (2006). Implementação de programa intersetorial de políticas públicas: o caso BH Cidadania. *Anais do EnAPG – Encontro de Administração Pública e Governança – ANPAD*. São Paulo.
- Cohen, E., & Franco, R. (1999). *Avaliação de projetos sociais*. Petrópolis: Vozes.
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA (2006). *Plano nacional de promoção, proteção e defesa do direito de crianças e adolescentes à convivência familiar e comunitária*. Brasília: CNAS.
- Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - CONANDA (2008). *Orientações técnicas para os serviços de acolhimento para crianças e adolescentes*. Brasília: CNAS.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988* (1988). Brasília, DF. Retrieved in 10/04/07 from http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao.htm.
- Costa, F. L., & Castanhar, J. C. (2003). Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*, 37(5), 969-992.

- Cotta, T. C. (2001). Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica. *Revista do Serviço Público*, 52(4), 89-110.
- Creswell, J. W. (1994). *Research design: qualitative and quantitative approach*. London: Sage.
- De Antoni, C. (2000). *Vulnerabilidade e resiliência familiar na visão de adolescentes maltratadas*. Unpublished master's thesis, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- De Antoni, C., Barone, L. R., & Koller, S. H. (2007). Indicadores de risco e de proteção em famílias fisicamente abusivas. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 23(2), 125-132.
- De Antoni, C. & Koller, S. H. (2000). Vulnerabilidade e resiliência familiar: um estudo com adolescentes que sofreram maus tratos intrafamiliares. *Psico*, 31(1), 39-66.
- De Antoni, C., Martins, C., Ferronato, M. A. , Simões, A., Maurense, V., Costa, F., & Koller, S. H. (2001). Grupo focal: método qualitativo de pesquisa com adolescentes em situação de risco. *Arquivos Brasileiros de Psicologia*, 53(2), 38-53.
- Departamento de Avaliação das Operações do Banco Mundial (2004). *Monitorização e avaliação: algumas ferramentas, métodos e abordagens*. Retrieved in 16/02/2007 from <http://www.worldbank.org>.
- Deslandes, S. F. (1997). Concepções em pesquisa social: articulações com o campo da avaliação em serviços de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, 13(1), 103-107.
- Dornelles, A. E., Aguinisky, B. G., Prates, J. C., Mendes, J. M. R., Silva, M. B., & Santos, S. R. (2009). Capacitação continuada enquanto instrumento de gestão: a experiência de Porto Alegre. In J. M. R. Mendes, J. C. Prates, & B. G. Aguinisky (Eds.), *O sistema único de assistência social: as contribuições à fundamentação e os desafios à implementação* (pp. 13-30). Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Due, P., Holstein, B., Lund, R., Modvig, J., & Avlund, K. (1999). Social relations: network, support and relational strain. *Social Science and Medicine*, 48, 661-673.
- Elias, F. T. S., & Patroclo, M. A. de A. (2004). Utilização de pesquisas: como construir modelos teóricos para avaliação? *Ciência & Saúde Coletiva*, 10(1), 215-227.
- Estatuto da Criança e do Adolescente. (1990). *Lei Federal nº 8069, de 13 de julho de 1990*. Brasília, DF: Ministério da Justiça.
- Faria, C. A. P. de (2005). A política da avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 20(59), 97-110.
- Fávero, T., Vitale, M. A. F., & Baptista, M. V. (2008). *Famílias de crianças e adolescentes abrigados: quem são, como vivem, o que pensam, o que desejam*. São Paulo: Paulus.
- Feffermann, M. (2006). *Vidas arriscadas: o cotidiano dos jovens trabalhadores do tráfico*. Petrópolis: Vozes.

- Fernandes, L. P. (2008). *Nas trilhas da família... Como e o que um serviço de educação social de rua ensina sobre relações familiares*. Unpublished master's thesis, Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Rio grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Finkler, L., Granzotto, A. P., Obst, J. E., & Dell'Aglio, D. D. (2008). Família e comunidade: repensando intervenções com crianças e adolescentes em situação de rua. In N. E. L. S. Valencio & A. A. Cordeiro (Eds.), *Anais do Seminário Nacional População em Situação de Rua* (pp. 51-60), Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP. Retrieved in 10/11/09 from <http://www.senaposirua.ufscar.br/anais>.
- Fonseca, C. (2004). *Família, fofoca e honra*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Fonseca, C. (2005). Concepções de família e práticas de intervenção: uma contribuição antropológica. *Saúde e Sociedade*, 14(2), 50-59.
- Fonseca, M. T. N. M., & Diniz, S. G. M. (2002). Trabalhando em rede nas políticas sociais. *Revista Pensar BH – Política Social*, 03, 26-28.
- Freire, P. (1970). *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Freire, P. (1987). *Educadores de rua: uma abordagem crítica* (2ª ed.). São Paulo: Projeto: Alternativas de Atendimento aos Meninos de Rua.
- Garbarino, J., & Barry, F. (1997). The community context of child abuse and neglect. In J. Garbarino, & J. Eckenrode (Eds.), *Understanding abusive families: an ecological approach to theory and practice* (pp. 56–85). San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Garmezny, N., & Masten, A. (1994). Chronic adversities. In M. Rutter, E. Taylor, & L. Herson (Eds.), *Child and adolescent psychiatry* (pp. 191-207). Oxford: Blackwell.
- Giddens, A. (2009). *Sociologia* (7ª ed.). (A. Figueiredo, A. P. D. Baltazar, C. L. Silva, P. Matos, & V. Gil, Trans.). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. (Obra original publicada em 2001).
- Giugliani, S. (2002). Educação social de rua. In FASC, *1º Seminário de práticas sociais. Trocas de experiências: trabalhos criativos, soluções inovadoras* (pp. 46-51). Porto Alegre: FASC.
- Gonçalves, T. R., Pawlowski, J., Bandeira, D. R., & Piccinini, C. A. (2011). Avaliação de apoio social em estudos brasileiros: aspectos conceituais e instrumentos. *Ciência e Saúde Coletiva*, 16(3), 1755-1769.
- Gracia Fuster, E. (1998). *El apoyo social em la intervención comunitária*. Barcelona: Paidós.
- Graciani, M. S. S. (2009). *Pedagogia social de rua*. Análise e sistematização de uma experiência vivida (6ª ed.). São Paulo: Cortez: Instituto Paulo Freire.

- Granpal/UFRGS (2004). *Perfis e mundo das crianças e adolescentes em situação de rua da Grande Porto Alegre*. Relatório de pesquisa não publicado, GRANPAL – Associação dos Municípios da grande Porto Alegre, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UFRGS, Porto Alegre, Brasil.
- Gregori, M. F. (2000). *Viração: experiências de meninos nas ruas*. São Paulo: Companhia das Letras.
- Gregori, M. F., & Silva, C. A. (2000). *Meninos de rua e instituições: tramas, disputas e desmanche*. São Paulo: Contexto.
- Hartz, Z. M. A. (1999). Avaliação dos programas de saúde: perspectivas teórico-metodológicas e políticas institucionais. *Ciência e Saúde Coletiva*, 4(2), 341-353.
- Hartz, Z. M. A. (2006). Princípios e padrões em meta-avaliação: diretrizes para os programas de saúde. *Ciência e Saúde Coletiva*, 11(3), 733-738.
- Hupcey, J. E. (1998). Social support: assessing conceptual coherence. *Qualitative Health Research*, 8, 304-318.
- Hutz, C. S., Koller, S. H., & Bandeira, D. R. (1996). Resiliência e vulnerabilidade em crianças em situação de risco. *Coletâneas da ANPEPP*, 1(12), 79-86.
- Inojosa, R. M. (2001). Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos FUNDAP*, 22, 102-110. Retrieved in 05/05/11 from <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad22/dados/Inojosa.pdf>
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2008). *Pesquisa nacional por amostra de domicílios (1993 a 2007)*. São Paulo: IPEA.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2010). Pesquisa nacional por amostra de domicílios - PNAD 2009 – Primeiras análises: investigando a chefia feminina de família. *Comunicados do IPEA*, 65. Retrieved in 05/05/11 from www.generoracaetnia.org.br/publicacoes/IPEA.pdf
- Karabanow, J. (2008). Getting off the street: exploring the processes of young people's street exits. *American Behavioral Scientist February*, 51, 772-788.
- Koller, S. H. (2001). A escola, a rua e a criança em desenvolvimento. In Z. A. P. Del Prette (Ed.), *Psicologia escolar/educacional, saúde e qualidade de vida: explorando fronteiras* (pp. 159-176). São Paulo: Alínea.
- Laperrière, H., & Zúñiga, R. (2007). Cuando la comunidad guía la acción: hacia una evaluación comunitaria alternativa. *Psicología & Sociedade*, 19(3), 39-45.
- Lazarus, R. S., & Folkman, S. (1984). *Stress, appraisal, and coping*. New York: Springer.
- Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). *Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal

- e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Retrieved in 22/05/11 from www.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/lei_comp_101_00.pdf
- Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (1994). *Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Retrieved in 03/01/11 from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742.htm.
- Lei Orgânica da Saúde – LOS (1990). *Lei Federal nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Retrieved in 03/01/11 from http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm.
- Lemos, M. P. (2002). *Ritos de entrada e ritos de saída da cultura de rua: trajetórias de jovens moradores de rua de Porto Alegre*. Unpublished master's thesis, Mestrado em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Lemos, M. P. (2005). *Relatório de sistematização de conceitos*. Programa Municipal de Atenção Integral a Crianças e Adolescentes em Situação de Rua - PAICA-Rua, Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre: Secretaria do Governo Municipal.
- Lemos, M. P., & Giugliani, S. (2002). *Educador social de rua*. In PAICA-Rua (Ed.), *Meninos e meninas em situação de rua. Políticas integradoras para a garantia de direitos* (Vol. 2). São Paulo: Cortez.
- Lima, M. C. (2011, March 12). Saber para transformar. Dossiê ciência e tecnologia. *Pensar Brasil*, Estado de Minas, 8-10. Retrieved in 15/08/11 from http://www.anpocs.org.br/portal/images/texto_marcos_c_lima_jornal.pdf
- Lin, N., Dean, A., & Ensel, W. (1986). *Social support, life events and depression*. New York: Academic Press.
- Lisboa, C., & Koller, S. H. (2004). O microsistema escolar e os processos proximais: exemplos de investigações científicas e intervenções práticas. In S. H. Koller (Ed.), *Ecologia do desenvolvimento humano. Pesquisa e intervenção no Brasil* (pp. 334-357). São Paulo: Casa do Psicólogo.
- Lopes, J. R. (2004). Terceiro setor: a organização das políticas sociais e a nova esfera pública. *São Paulo em Perspectiva*, 18(3), 57-66.
- López-Cabanas, M., & Chacón, F. (2003). Apoyo Social, redes sociales y grupos de autoayuda. In M. López-Cabanas & F. Chacón, *Intervención psicossocial y servicios sociales* (pp. 189-214). Madrid: Síntesis Psicología.

- Lusk, M. W. (1992). Street children of Rio de Janeiro. *International Social Work*, 35, 293-305.
- Macerata, I. M. (2010). "... como bruxos maneando ferozes": relações de cuidado e de controle no fio da navalha. *Experiência "psi" em dispositivo da política de assistência social para crianças e adolescentes em situação de rua*. Unpublished master's thesis, Mestrado em Psicologia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Brasil.
- Magni, C. T., Schuch, P., Gehlen, I., & Dickel, I. K. (2008). Crianças e adolescentes em situação de rua em Porto Alegre. In I. Gehlen, M. B. Silva, & S. R. Santos (Eds.), *Diversidade e proteção social: estudos quanti-qualitativos das populações de Porto Alegre* (pp. 71-92). Porto Alegre: Century.
- Marchi, R. C. (2007). *Os sentidos (paradoxais) da infância nas ciências sociais: um estudo de sociologia da infância crítica sobre a "não-criança" no Brasil*. Unpublished doctoral dissertation, Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.
- Masera, E. S., & Moraes, J. C. S. (Eds.), (2006). *Conselhos tutelares, impasses e desafios: a experiência de Porto Alegre*. Porto Alegre: Dom Quixote.
- Menicucci, T. M. G. (2002). Intersetorialidade, o desafio atual para as políticas sociais. *Pensar BH-Política Social*, 3, 10-13.
- Minayo, M. C. de S. (2005). Conceito de avaliação por triangulação de métodos. In M. C. de S. Minayo, S. G. Assis, & E. R. Souza (Eds.), *Avaliação por triangulação de métodos. Abordagem de programas sociais* (pp.19-51). Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ.
- Ministério da Saúde (2002). *Relatório Final da III Conferência Nacional de Saúde Mental*, dezembro de 2001. Brasília: Ministério da Saúde. Retrieved in 03/01/11 from <http://bvsmms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/0210IIIcnsnm.pdf>.
- Ministério da Saúde (2008). *Documento técnico: avaliação para melhoria da qualidade da estratégia saúde da família*. Ministério da Saúde. Secretaria de Atenção à Saúde. Departamento de Atenção Básica. Brasília: MS.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2004). *Política Nacional de Assistência Social - PNAS*. Brasília: MDS.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2005). *Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social - NOB SUAS*. Brasília: MDS.
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2006). *Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS - NOB-RH/SUAS*. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. DOU 26/12/2006. Brasília: MDS.

- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (2009). *Tipificação nacional de serviços socioassistenciais*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS.
- Ministério Público do Rio Grande do Sul - MPRS (2004). *Termo de compromisso de integração operacional: crianças e adolescentes em situação de rua*. Site do Ministério Público do Rio Grande do Sul. Retrieved in 02/06/07 from <http://www.mp.rs.gov.br/infancia/termos/id23.htm>.
- Mioto, R. C. R. (2004). Trabalho com famílias: um desafio para os assistentes sociais. *Revista Virtual Textos e Contextos*, 3, 1-15.
- Mioto, R. C. R. (2010). Novas propostas e velhos princípios: a assistência às famílias no contexto de programas de orientação e apoio sociofamiliar. In M. A. Sales, M. C. Matos & M. C. Leal (Eds.), *Política social família e juventude – uma questão de direitos* (6ª ed., pp. 43-59). São Paulo: Cortez.
- Mioto, R. C. T. (2008). Família e políticas sociais. In: I. Boschetti, E. R. Behring, S. M. M. Santos & R. C. T. Mioto (Eds.), *Política social no capitalismo - tendências contemporâneas* (pp. 130-148). São Paulo: Cortez.
- Miranda, S. G. (2005). *Criança e adolescente em situação de rua: políticas e práticas sócio-pedagógicas do poder público em Curitiba*. Unpublished doctoral dissertation, Programa de Pós-Graduação do Setor de Educação, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil.
- Mokate, K. M. (2002). Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social. *Revista do Serviço Público*, 53(1), 89-131.
- Montaño, C. (2002). *Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social*. São Paulo: Cortez.
- Morais, N. A., & Koller, S. H. (2009). Aspectos biopsicossociais da saúde de crianças e adolescentes em situação de rua. In F. J. Penna, & V. G. Raase (Eds.), *Aspectos biopsicossociais da saúde na infância e adolescência* (pp. 185-198). Coopmed: Belo Horizonte.
- Morais, N. A. (2005). *Saúde e doença em crianças e adolescentes em situação de rua: concepções e experiência*. Unpublished master's thesis. Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Morais, N. A. (2009). *Trajetórias vida de crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social: entre o risco e a proteção*. Unpublished doctoral dissertation, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

- Morais, N. A., Neiva-Silva, L., & Koller, S. H. (Eds.), (2010). *Endereço desconhecido: crianças e adolescentes em situação de rua*. São Paulo: Casa do Psicólogo.
- Morais, N. A., Paludo, S., & Koller, S. H. (2010). A família de crianças e adolescentes em situação de rua. In N. A. Moraes, L. Neiva-Silva, & S. H. Koller (Eds.), *Endereço desconhecido: crianças e adolescentes em situação de rua* (pp. 177-198). São Paulo: Casa do Psicólogo.
- Morin, E. (1999). *Complexidade e transdisciplinaridade: reforma da universidade e do ensino fundamental* (E. A. Carvalho, Trad.). Natal: EDUFRN.
- Neiva-Silva, L. (2003). *Expectativas futuras de adolescentes em situação de rua: um estudo autofotográfico*. Unpublished master's thesis, Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.
- Neiva-Silva, L. (2008). *Uso de drogas entre crianças e adolescentes em situação de rua: um estudo longitudinal*. Unpublished doctoral dissertation, Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, RS.
- Neiva-Silva, L., & Carvalho, F. T. (2007). Adolescência e drogas: intervenções possíveis. In C. S. Hutz (Ed.), *Prevenção e intervenção em situações de risco e vulnerabilidade* (pp. 163-203). São Paulo: Casa do Psicólogo.
- Neiva-Silva, L., & Carvalho, F. T. (2010). *Estudo comportamental com crianças e adolescentes em situação de rua em Porto Alegre e Rio Grande: uso da técnica de Respondent Driven Sampling (RDS) para a identificação de comportamentos sexuais de risco e uso de drogas*. Versão resumida do relatório técnico final de pesquisa financiada pelo Programa Nacional de DST/AIDS. CEARGS, CEP-Rua, UFRGS, FURG.
- Neiva-Silva, L., & Koller, S. H. (2002). A rua como contexto de desenvolvimento. In E. R. Lordelo, A. M. A. Carvalho, & S. H. Koller (Eds.), *Infância brasileira e contextos de desenvolvimento* (pp. 205-230). São Paulo: Casa do Psicólogo.
- Neto, O. C., Moreira, M. R., & Sucena, L. F. M. (2002). Grupos focais e pesquisa social qualitativa: o debate orientado como técnica de investigação. In *Anais do XIII Encontro da Associação Brasileira de Estudos Populacionais*. Ouro Preto, MG. Brasil. Retrieved in 20/02/07 from www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/pdf/2002.
- Newcomb, N. (1990). Social support and personal characteristics: a developmental and interactional perspective. *Journal of Social and Clinical Psychology*, 9(1), 54-68.
- Nicoló, J. de, Ardila, I., Castrellón, C., & Mariño, G. (2009). *Musarañas. Programa de intervención com niños de la calle*. Colômbia: Fundación Servicio Juvenil, UNICEF, IDIPRON – Instituto Distrital para La Protección de La Niñez ya La Juventud.

- Noto, A. R., Galduróz, J. C. F., Nappo, S. A., Carlini, C. M. A., Moura, Y. G., & Carlini, E. A. (2004). *Levantamento nacional sobre o uso de drogas entre crianças e adolescentes em situação de rua nas 27 capitais brasileiras (2003)*. São Paulo: Centro Brasileiro de Informações Sobre Drogas Psicotrópicas – CEBRID.
- Novaes, H. M. D. (2000). Avaliação de programas, serviços e tecnologias em saúde. *Revista de Saúde Pública*, 34(5), 547-549.
- Nunes, D., Sefton, C., & Granzotto, A. P. (2008). Programa Ação Rua: o acompanhamento terapêutico e a função dos educadores sociais. In *Anais do III Congresso Internacional/IV Congresso Iberoamericano/II Congresso Brasileiro de Acompanhamento Terapêutico: Multiversas Cidades, Andanças Caleidoscópicas, Tessitura de Redes*, Porto Alegre.
- Observapoa (2011). *Mapas temáticos*. Observatório da Cidade de Porto Alegre. Retrieved in 12/10/10 from <http://www2.portoalegre.rs.gov.br/observatorio/>
- Oliveira, E. S. (2008). *Crianças e adolescentes em situação de rua: imposição inexorável? A experiência da Associação de Apoio a Meninas e Meninos da Região Sé (AAMM)*. Unpublished Master's thesis, Mestrado em Educação, Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Oliveira, W. F. (2004). *Educação social de rua: as bases políticas e pedagógicas para uma educação popular*. Porto Alegre: Artmed.
- Oliveira, W. F. (2010). Educação social de rua. In N. A. Morais, L. Neiva-Silva, & S. H. Koller (Eds.), *Endereço desconhecido: crianças e adolescentes em situação de rua* (pp. 435-464). São Paulo: Casa do Psicólogo.
- Onocko Campos, R. (2005). O encontro trabalhador-usuário na atenção à saúde: uma contribuição da narrativa psicanalítica ao tema do sujeito. *Ciência e Saúde Coletiva*, 10, 573-83.
- Organização das Nações Unidas – ONU (1989). *Convenção sobre os direitos da criança*. Retrieved in 09/10/2006 from http://www.unicef.org/brazil/dir_cri.htm.
- Paes-Sousa, R. (2007). *O sistema de avaliação e monitoramento das políticas e programas do MDS*. Relato de experiência premiada no 11º concurso inovação na gestão pública federal. Retrieved in 02/02/09 from http://inovacao.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=101.
- Paes-Sousa, R., & Vaitsman, J. (2007). Síntese das pesquisas de avaliação de programas sociais do MDS. *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, 5, 1-133.
- PAICA-Rua (Ed.), (2002). *Meninos e meninas em situação de rua*. Série Fazer Valer os Direitos: Cortez.

- Palombini, A. P. (2006). Acompanhamento terapêutico: dispositivo clínico-político. *Psychê*, 18, 115-127.
- Palombini, A. P. (Ed.), (2004). *Acompanhamento terapêutico na rede pública: a clínica em movimento*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Paludo, S., & Koller, S. H. (2005). Quem são as crianças em situação de rua: vítimas ou vitimizadoras? *Interação*, 9(1), 65-76.
- Paludo, S., & Koller, S. H. (2008). Toda criança tem família: crianças em situação de rua também. *Psicologia & Sociedade*, 20, 42-52.
- Patton, M. Q. (1987). *How to use qualitative methods*. Newbury Park, CA: Sage.
- Patton, M. Q. (1990). *Qualitative evaluation and research methods*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Penna Firme, T. (2003). *Avaliação em rede*. RITS - Rede de informações para o terceiro setor. Retrieved in 10/07/08 from <http://www.rits.org.br>.
- Peres, M. F. P., Ruotti, C., Vicentin, D., Almeida, J. F. de, & Freitas, T. V. (2010). Avaliação de programas de prevenção da violência: um estudo de caso no Brasil. *Revista Brasileira de Adolescência e Conflitualidade*, 2, 58-71.
- Perez, O. C. (2005). *ONGs e governo: Um estudo sobre as organizações não-governamentais que trabalham com meninos(as) e rua no centro de São Paulo e as relações com a administração municipal*. Unpublished doctoral dissertation, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Departamento de Sociologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, Brasil.
- Perez, O. C. (2009). *ONGs e governo: autonomia x dependência*. Congresso da Associação de Estudos Latino-Americanos, RJ, Brasil. Retrieved in 15/05/11 from <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2009/files/PerezOlivia.pdf>
- Pesce, R., Assis, S., Santos, N., & Oliveira, R. (2004). Risco e proteção: em busca de um equilíbrio promotor de resiliência. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 20, 135-143.
- Pierce, G.R., Sarason, B.R., Sarason, I.G., Joseph, H.J., & Henderson, C.A. (1996). Conceptualizing and assessing social support in the context of the family. In G.R. Pierce, B.R. Sarason, & I.G. Sarason (Eds.), *The handbook of social support and the family* (pp. 3-23). New York: Plenum.
- Pinheiro, J. Q., & Albuquerque, F. S. (Eds.), (2008). *Anais do XII simpósio da ANPEPP de pesquisas e intercâmbio científico: conhecimento em psicologia no Brasil: expansão e avaliação*. GT 8 – Avaliação de programas (pp. 37-39). Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Psicologia, Natal, Rio Grande do Norte. Retrieved in 26/09/2011 from http://www.anpepp.org.br/XIISimpósio/XII-GTs/GT_08_AvaliacaoProgramas.pdf

- Pinheiro, L. R. (2010). Trajetórias de uma prática, história de um campo: narrativa sobre o trabalho de educadores sociais em Porto Alegre. *Anais da 32ª Reunião Anual da ANPED. Sociedade, Cultura e Educação: Novas Regulações?* Caxambu, MG. Retrieved in 09/03/11 from <http://Www.Anped.Org.Br/Reunioes/32ra/Arquivos/Trabalhos/Gt03-5443--Int.Pdf>.
- Prati, L. E., Couto, M. C. P. de P., Moura, A., Poletto, M., & Koller, S. H. (2008). Revisando a inserção ecológica: uma proposta de sistematização. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 21(1), 160-169.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2007a). *Metodologia de trabalho com famílias e comunidades nos NAF/CRAS. Metodologia de trabalho com famílias e grupos no eixo de orientação SOSF*. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Belo Horizonte: SMAAS.
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte (2007b). *Monitoramento e avaliação da política de assistência social de Belo Horizonte: sistema de indicadores*. Secretaria Municipal Adjunta de Assistência Social. Belo Horizonte: SMAAS.
- Prefeitura Municipal de Curitiba (n.d.). *Programa de erradicação do trabalho infantil*. Retrieved in 11/10 from <http://www.abmp.org.br/textos/1317.htm>.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre - PMPA (2000). *Projeto técnico do Serviço de Educação Social de Rua – SESRUA*. Porto Alegre: FASC.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre - PMPA (2001). Programa de atenção integral às crianças e adolescentes usuários de substâncias psicoativas. *Anais do I encontro nacional de educação social: uma outra história é possível?* São Paulo, SP. Retrieved in 15/06/10 from <http://indianapolis.uem.br/~mossbauer/cd2/tg/tg020.htm>.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre - PMPA (2006). *Projeto Ação Rua*. Porto Alegre: FASC. Retrieved in 16/06/07 from http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/acaoruaversaofinal2006_1.pdf.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre - PMPA (2007). *Projeto Figueira*. Reordenamento da rede de abrigagem infanto juvenil própria da Fundação de Assistência Social e Cidadania da Prefeitura Municipal de Porto Alegre. Porto Alegre: FASC. Retrieved in 10/02/10 from http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/fasc/usu_doc/projeto_figueira.pdf.
- Ribeiro, M. O., & Ciampone, M. H. T. (2002). Crianças em situação de rua falam sobre os abrigos. *Revista da Escola de Enfermagem da USP*, 36(4), 309-316.
- Rizzini, I., & Buttler, U. M. (2003). Crianças e adolescentes que vivem e trabalham nas ruas: revistando a literatura. In I. Rizzini (Ed.), *Vida nas ruas. Crianças e adolescentes nas*

- ruas: trajetórias inevitáveis?* (pp. 17-44). Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, São Paulo: Loyola.
- Rogoff, B. (2005). *A natureza cultural do desenvolvimento humano*. Porto Alegre: Artmed.
- Romans, M., Petrus, A., & Trilla, J. (2003). *Profissão educador social* (E. Rosa, Trad.). Porto Alegre: Artmed.
- Samuelson, M., Thernlund, G., & Ringström, J. (1996). Using the five field map to describe the social network of children: a methodological study. *International Journal of Behavioral Development, 19*, 327-345.
- Sanicola, L. (2008). *As dinâmicas de rede e o trabalho social* (D. Cordas, Trad.). São Paulo: Veras Editora.
- Santana, J. (2003). *Instituições de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua: objetivos atribuídos por seus dirigentes e pelos jovens atendidos*. Unpublished master's thesis, Programa de Pós Graduação em Psicologia do Desenvolvimento, Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Santana, J. (2007). *Cotidiano, expressões culturais e trajetórias de vida: Uma investigação participativa com crianças em situação de rua*. Unpublished doctoral dissertation, Área de Especialização em Sociologia da Infância, Instituto de Estudos da Criança, Universidade do Minho, Braga, Portugal.
- Santana, J. P., Doninelli, T. M., Frosi, R. V., & Koller, S. H. (2004). Instituições de atendimento a crianças e adolescentes em situação de rua. *Psicologia & Sociedade, 16*(2), 59-70.
- Santana, J. P., Doninelli, T. M., Frosi, R. V., & Koller, S. H. (2005a). É fácil tirar a criança da rua, o difícil é tirar a rua da criança. *Psicologia em Estudo (Maringá), 10*(2), 165-174.
- Santana, J. P., Doninelli, T. M., Frosi, R. V., & Koller, S. H. (2005b). Os adolescentes em situação de rua e as instituições de atendimento: utilizações e reconhecimento de objetivos. *Psicologia: Reflexão e Crítica, 18*(1), 134-142.
- Santos, B. de S. (2001). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade* (8ª ed.). São Paulo: Cortez.
- Santos, E. C. (2004). *Um estudo sobre a brincadeira entre crianças em situação de rua*. Unpublished master's thesis, Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.
- Santos, L. S. R. L. (2006). *Habitar a rua: compreendendo os processos de risco e resiliência*. Unpublished master's thesis, Programa de Pós-Graduação em Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Brasil.

- Sarason, I. G., Sarason, B. R., Shearin, E. N., & Pierce, G. R. (1987). A brief measure of social support: practical and theoretical implications. *Journal of Social and Personal Relationships, 4*, 497-510.
- Sarason, B. R., Sarason, I. G., & Pierce, G. R. (1990). *Social support. An interactional view*. New York: John Wiley & Sons.
- Sarmiento, M. J. (2000). Sociologia da infância: correntes e confluências. *Cadernos do Noroeste. Série Sociologia, 13*(2). Braga: IEC/Universidade do Minho.
- SDH/IDEST (2011). *Primeira pesquisa censitária nacional sobre crianças e adolescentes em situação de rua*. Convênio nº 724549/2009 firmado entre a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) e o Instituto de Desenvolvimento Sustentável (IDEST), realização Meta Instituto de Pesquisa de Opinião. Retrieved in 15/05/11 from <http://cedesipojuca.blogspot.com/2011/03/pesquisa-censitaria-criancas-e.html>
- Shaufeli, W. B., Leiter, M. P., & Maslach, C. (2009). Burnout: Thirty-five years of research and practice. *Career Development International, 14*(3), 204-220.
- Silva, L. M. V. (1999). Avaliação do processo de descentralização das ações de saúde. *Ciência e Saúde Coletiva, 4*(2), 331-339.
- Silva, L. M. V., & Formigli, V. L. (1994). Avaliação em saúde: limites e perspectivas. *Cadernos de Saúde Pública, 10*(1), 80-91.
- Souza, C. (2003). “Estado do campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais, 18*(51), 15-20.
- Souza, M. G., Reis, M. L. A., Corrêa, N. M. B., & Giugliani, S. (2010). In N. A. Morais, L. Neiva-Silva, & S. H. Koller (Eds.), *Endereço desconhecido: crianças e adolescentes em situação de rua* (pp. 465-498). São Paulo: Casa do Psicólogo.
- Sposito, M. P. (Ed.), (2009). *Estado da arte sobre juventude na pós-graduação brasileira: educação, ciências sociais e serviço social (1999-2006)* (Vol. 1). Belo Horizonte: Argvmentvm.
- Szymanski, H. (1995). Teorias e “teorias” da família. In M. C. B. Carvalho (Ed.), *A família contemporânea em debate* (pp. 23-27). São Paulo: Cortez.
- Tamayo, M. R., & Tróccoli, B. T. (2002). Exaustão emocional: relações com a percepção de suporte organizacional e com as estratégias de *coping* no trabalho. *Estudos em Psicologia, 7*(1), 37-46.
- Tanaka, O. Y., & Melo, C. (2001). *Avaliação de programas de saúde do adolescente: um modo de fazer*. São Paulo: Edusp.

- Teixeira, A. C. C. (2002). A atuação das organizações não governamentais: entre o Estado e o conjunto da sociedade. In E. Dagnino (Ed.), *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil* (pp. 105-142). São Paulo: Paz e Terra.
- Torres de Carvalho, F., Neiva-Silva, L., Koller, S. H., & Piccinini, C. A. (2006). Sexual and drug use risk behaviors among children and youth in street circumstances in Porto Alegre, Brazil. *AIDS & Behavior*, 32, 57-66.
- Trevisan, A. P., & Bellen, H. M. (2008). Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, 42(3), 529-550.
- Tudge, J. R. H. (2008). A teoria de Urie Bronfenbrenner: uma teoria contextualista? In L. V. C. Moreira, & A. M. A. Carvalho (Ed.), *Família e educação: olhares da psicologia* (pp. 209-231). São Paulo: Paulinas.
- Uchimura, K. Y., & Bosi, M. L. M. (2002). Qualidade e subjetividade na avaliação de programas e serviços em saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, 18(6), 1561-1569.
- Valla, V. V. (1999). Educação popular, saúde comunitária e apoio social numa conjuntura de globalização. *Cadernos de Saúde Pública*, 15(2), 7-14.
- Vaux, A. (1988). *Social support: theory, research, and intervention*. New York: Praeger.
- Vaux, A. (1990). An ecological approach to understanding and facilitating social support. *Journal of Social and Personality Relationships*, 7, 507-518.
- Wagner, A., Falcke, D., Silveira, L. M. B. O., & Mosmann, C. P. (2002). A comunicação em famílias com filhos adolescentes. *Psicologia em Estudo*, 7(1), 75-80.
- Walsh, F. (1996). The concept of family resilience: crisis and challenge. *Family Process*, 35, 261-281.
- Weissbourd, B., & Kagan, S. L. (1989). Family support programs: catalysts for change. *American Journal of Orthopsychiatry*, 59, 20-31.
- Weissheimer, M. A. (2010). *Bolsa família: avanços, limites e possibilidades do programa que está transformando a vida de milhões de famílias no Brasil*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo.
- Wills, T. A., Blechman, E. A., & McNamara, G. (1996). Family support, coping, and competence. In M. Hetherington & E. A. Blechman (Ed.), *Stress, coping, and resiliency in children and families* (pp. 107-133). New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates.
- Yazbek, M. C. (2010). *Sistemas de proteção social, intersetorialidade e integração de políticas sociais*. CPIHTS - Centro português de investigação em história e trabalho social. Desafios e perspectivas que se apresentam para as políticas de Proteção Social neste início de século XXI. Retrieved in 05/05/11 from <http://www.cpihts.com/PDF07/Carmelita%20Y.pdf>.

- Yin, R. K. (2005). *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.
- Yunes, M. A. M. (2001). *A questão triplamente controversa da resiliência em famílias de baixa renda*. Unpublished master's thesis, Pós Graduação em Psicologia da Educação, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, Brasil.
- Yunes, M. A. M. (2003). Psicologia positiva e resiliência: o foco no indivíduo e na família. *Psicologia em Estudo*, 8, 75-84.
- Yunes, M. A. M. (2010). As práticas de agentes sociais com famílias de baixa renda: em busca de intervenções com foco na resiliência. In C. S. Hutz (Ed.), *Avanços em psicologia comunitária e intervenções psicossociais* (pp. 61-87). São Paulo: Casa do Psicólogo.
- Yunes, M. A. M., Garcia, N. M., & Albuquerque, B. M. (2007). Monoparentalidade, pobreza e resiliência: entre as crenças dos profissionais e as possibilidades da convivência familiar. *Psicologia: Reflexão e Crítica*, 20(3), 444-453.
- Zamberlan, M. T., & Biasoli-Alves, Z. M. (1997). *Interações familiares. Teoria, pesquisa e subsídios à intervenção*. Londrina: UEL.

ANEXOS

ANEXO A – Termo de Concordância da Instituição

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Instituto de Psicologia
Programa de Pós-Graduação em Psicologia do Desenvolvimento

Prezados(as) Senhores(as):

Estamos realizando a pesquisa **Avaliação de um projeto social para crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias** que objetiva avaliar o Serviço Ação Rua. Especificamente, o estudo pretende investigar a percepção de gestores, trabalhadores sociais, famílias e crianças e adolescentes atendidas quanto ao impacto da intervenção do Serviço Ação Rua. Para tanto solicitamos autorização para realizar este estudo nesta Instituição.

O projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética do Instituto de Psicologia da UFRGS, e observa todas as recomendações éticas de manutenção do sigilo e da confidencialidade dos dados, que serão utilizados para fins científicos. Serão utilizadas uma ficha de dados sociodemográficos dos participantes, entrevistas, grupos focais e análise documental. Os dados, assim como as gravações dos grupos, serão mantidos sob guarda da UFRGS e destruídos após 5 anos. Os participantes do estudo serão claramente informados de que sua contribuição é voluntária e pode ser interrompida em qualquer etapa, sem nenhum prejuízo. A qualquer momento, tanto os participantes quanto a Instituição poderão solicitar informações sobre os procedimentos ou outros assuntos relacionados a este estudo. Os resultados da pesquisa serão divulgados junto às instituições participantes e conselhos de direitos (CMAS e CMDCA), como forma de contribuir para a execução de projetos sociais sobre este tema. Será realizado um encontro de devolução específico para as famílias e adolescentes participantes.

Agradecemos a colaboração dos participantes e das instituições envolvidas para a realização desta atividade de pesquisa e colocamo-nos à disposição para esclarecimentos adicionais. A pesquisadora responsável é a Prof^ª Dr^ª Débora Dalbosco Dell’Aglío e os dados serão coletados pela Psicóloga Lirene Finkler. Qualquer esclarecimento ou informação adicional pode ser obtido pelos telefones ____ e _____. Este documento foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de psicologia da UFRGS, fone (51) 3308 5441, e-mail: cep-psico@ufrgs.br.

Data: ____/____/____

Psicóloga responsável

Concordamos que o presente estudo se realize nesta Instituição.

Data ____/____/____

Responsável pela Instituição

ANEXO B – Roteiro de Planejamento dos Grupos Focais

As questões foram adaptadas de acordo com as características de cada grupo de participantes.

Questões gerais a serem investigadas em relação ao Serviço Ação Rua:

- 1) Para o grupo, o que um projeto de intervenção com crianças e adolescentes em situação de rua, focado em suas famílias, deve buscar alcançar?
- 2) Quais as expectativas dos trabalhadores sociais envolvidos?
- 3) Quais as expectativas das famílias cujas crianças e adolescentes estão em situação de rua?
- 4) Quais as expectativas dos gestores da política?
- 5) Quais as expectativas das crianças e adolescentes que estão em situação de rua?
- 6) Qual o impacto da intervenção do Ação Rua até agora?
- 7) Quais são as características/habilidades necessárias ao trabalhador social para que o mesmo possa realizar um trabalho satisfatório com as famílias?
- 8) Quais as características necessárias à rede para que as intervenções possam ser efetivas?
- 9) Exemplificar e discutir casos de sucesso e de fracasso para as equipes.

Especificamente para famílias, além das questões anteriores:

- 1) Quando conheceram o Ação Rua? De que forma foi? Como aconteceram os contatos e o andamento do acompanhamento pelo Ação Rua. Descrever.
- 2) Quando a equipe do Ação Rua começou a trabalhar com o filho/a e com a família, o que a família esperava que acontecesse?
- 3) O que de fato aconteceu a partir do acompanhamento pelo Ação Rua. Em que ajudou? Em que poderia ter sido diferente?

Especificamente para adolescentes:

- 1) Quando conheceram o Ação Rua?
- 2) De que forma foi? Como aconteceram os contatos e o andamento do acompanhamento pelo Ação Rua. Descrever.
- 3) Quando a equipe do Ação Rua começou a trabalhar contigo com tua família, o que tu esperavas que acontecesse?
- 4) Em que ajudou? Em que atrapalhou? O que poderia ter sido diferente?
- 5) Qual o impacto da intervenção do Ação Rua até agora?
- 6) De que maneira deve agir o educador social para realizar um bom trabalho com as crianças e adolescentes? E com as famílias?

ANEXO C – Fichas de Dados Sociodemográficos

GESTORES

- 1) Nome:
- 2) Entidade:
- 3) Sexo:
- 4) Idade:
- 5) Escolaridade:
- 6) Formação profissional:
- 7) Cargo que ocupa na Entidade:
- 8) Atuação anterior com situação de rua:

TRABALHADORES SOCIAIS

- 1) Nome:
- 2) Sexo:
- 3) Idade:
- 4) Escolaridade:
- 5) Formação profissional:
- 6) Experiências profissionais prévias:
- 7) Motivação para escolha deste trabalho:

FAMÍLIAS

- 1) Nome:
- 2) Sexo:
- 3) Idade:
- 4) Escolaridade:
- 5) Atividades laborais:
- 6) Estado civil:
- 7) Filhos que estão ou estavam em situação de rua:

CRIANÇAS E ADOLESCENTES

- 1) Nome:
- 2) Sexo:
- 3) Idade:
- 4) Escolaridade/se está estudando:
- 5) Tempo que está/esteve em situação de rua:
- 6) Atividades laborais:
- 7) Serviços que frequenta:

ANEXO D – Termo do Comitê de Ética em Pesquisa

COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

REGISTRO NUMERO: 25000.089325/2006-58

PROTOCOLO DE PESQUISA Nº 2008/007

Título do Projeto:

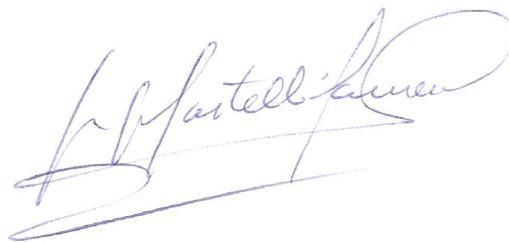
“Avaliação de um Projeto Social para Crianças e Adolescentes em Situação de Rua e suas Famílias”

Pesquisador(es):

Débora Dalbosco Dell’Aglio
Lirene Finkler

O projeto atende aos requisitos necessários. Está **aprovado** pelo CEP-Psicologia por estar adequado ética e metodologicamente e de acordo com a Resolução nº196/96 e complementares do CONEP e Resolução 016/2000 do Conselho Federal de Psicologia. Eventos adversos e eventuais ementas ou modificações no protocolo de pesquisa devem ser comunicadas a este Comitê. Devem também ser apresentados anualmente relatórios ao Comitê, inicialmente em 05/05/2009, bem como ao término do estudo.

Aprovado, em 05/05/2008.



ANEXO E – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Gestores e Trabalhadores Sociais

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Instituto de Psicologia
Programa de Pós-Graduação em Psicologia

Prezados(as) Senhores(as):

Estamos convidando a participar da pesquisa **Avaliação de um projeto social para crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias** que objetiva avaliar o Serviço Ação Rua. Especificamente, o estudo pretende investigar a percepção de gestores, trabalhadores sociais, famílias e crianças e adolescentes atendidas quanto ao impacto da intervenção do Serviço Ação Rua.

Sua participação é voluntária, e você poderá retirar seu consentimento a qualquer tempo ou desistir de participar em todas as etapas do estudo, sem qualquer prejuízo. Você responderá a uma ficha de dados sociodemográficos e participará em um grupo de discussão, chamado Grupo Focal, que tem por objetivo debater experiências, sentimentos e percepções quanto a atuação do Serviço Ação Rua. O grupo poderá ter duração de até duas horas, e contará com a participação de nove gestores / onze (11) trabalhadores sociais. Os debates do grupo serão gravados, sendo mantido sigilo quanto à identificação dos participantes.

Este estudo observará todas as recomendações éticas de manutenção do sigilo e da confidencialidade dos dados, que serão utilizados para fins científicos, tendo sido aprovado junto ao Comitê de Ética do Instituto de Psicologia da UFRGS. Os resultados da pesquisa serão divulgados junto às instituições participantes e conselhos de direitos (CMAS e CMDCA), como forma de contribuir para a execução de projetos sociais sobre este tema. Será realizado um encontro de devolução específico para o grupo de famílias participantes. Os dados, assim como as fitas, serão mantidos sob guarda na UFRGS e serão destruídos após 5 anos.

A pesquisadora responsável é a Prof^a Dr^a Débora Dalbosco Dell’Aglío, e os dados serão coletados pela Psicóloga Lirene Finkler. Qualquer esclarecimento ou informação adicional pode ser obtido pelos telefones ____ e _____. Este documento foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de psicologia da UFRGS, fone (51) 3308 5441, e-mail: cep-psico@ufrgs.br.

Eu, _____, aceito participar do estudo acima descrito.

Data: ____/____/____

ANEXO F – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Famílias

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Instituto de Psicologia

Programa de Pós-Graduação em Psicologia

Prezados(as) Senhores(as):

Estamos convidando a participar da pesquisa **Avaliação de um projeto social para crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias** que objetiva avaliar o Serviço Ação Rua. Especificamente, o estudo pretende investigar a percepção de gestores, trabalhadores sociais, famílias e crianças e adolescentes atendidas quanto ao impacto da intervenção do Serviço Ação Rua.

Sua participação é voluntária, e você poderá retirar seu consentimento a qualquer tempo ou desistir de participar em todas as etapas do estudo, sem qualquer prejuízo. Você responderá a uma ficha de dados sociodemográficos e participará em um grupo de discussão, chamado Grupo Focal, que tem por objetivo debater experiências, sentimentos e percepções quanto a atuação do Serviço Ação Rua. O grupo poderá ter duração de 30 minutos até duas horas, e contará com a participação de membros de outras famílias. Os debates do grupo serão gravados, sendo mantido sigilo quanto à identificação dos participantes. Caso seja necessário, será agendada nova entrevista, para voltar a discutir temas relacionados à intervenção do Ação Rua.

O projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética do Instituto de Psicologia da UFRGS, e observa todas as recomendações éticas de manutenção do sigilo e da confidencialidade dos dados, que serão utilizados para fins científicos. Os dados, assim como as gravações das entrevistas, serão mantidos sob guarda da UFRGS e destruídos após 5 anos. Os resultados da pesquisa serão divulgados junto às instituições participantes e conselhos de direitos (Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal da Criança e Adolescente), como forma de contribuir para a execução de projetos sociais sobre este tema. Será realizado um encontro de devolução específico para as famílias participantes.

A pesquisadora responsável é a Profª Drª Débora Dalbosco Dell’Aglío e os dados serão coletados pela Psicóloga Lirene Finkler. Qualquer esclarecimento ou informação adicional pode ser obtido pelos telefones _____ e _____. Este documento foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de psicologia da UFRGS, fone (51) 3308 5441, e-mail: cep-psico@ufrgs.br.

Eu, _____, aceito participar do estudo acima descrito.

Data: ____/____/____

ANEXO G – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido Crianças e Adolescentes

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - Instituto de Psicologia

Programa de Pós-Graduação em Psicologia

Prezados:

Você está sendo convidado a participar da pesquisa **Avaliação de um projeto social para crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias** que objetiva avaliar o Serviço Ação Rua. Especificamente, o estudo pretende investigar a percepção de gestores, trabalhadores sociais, famílias e crianças e adolescentes atendidas quanto ao impacto da intervenção do Serviço Ação Rua.

Sua participação é voluntária, e você poderá retirar seu consentimento a qualquer tempo ou desistir de participar em todas as etapas do estudo, sem qualquer prejuízo. Você responderá a uma ficha de dados sociodemográficos e participará em um grupo de discussão, chamado Grupo Focal, que tem por objetivo debater experiências, sentimentos e percepções quanto a atuação do Serviço Ação Rua. O grupo poderá ter duração de 30 minutos até uma hora, e contará com a participação de outras crianças e adolescentes. Os debates do grupo serão gravados, sendo mantidos sigilo quanto à identificação dos participantes. Caso seja necessário, será agendada nova entrevista, para voltar a discutir temas relacionados à intervenção do Ação Rua.

O projeto foi aprovado pelo Comitê de Ética do Instituto de Psicologia da UFRGS, e observa todas as recomendações éticas de manutenção do sigilo e da confidencialidade dos dados, que serão utilizados para fins científicos. Os dados, assim como as gravações das entrevistas, serão mantidos sob guarda da UFRGS e destruídos após 5 anos. Os resultados da pesquisa serão divulgados junto às instituições participantes e conselhos de direitos (Conselho Municipal de Assistência Social e Conselho Municipal da Criança e Adolescente), como forma de contribuir para a execução de projetos sociais sobre este tema. Será realizado um encontro de devolução específico para as famílias participantes.

A pesquisadora responsável pela pesquisa é a Prof^a Dr^a Débora Dalbosco Dell’Aglío e os dados serão coletados pela Psicóloga Lirene Finkler. Qualquer esclarecimento ou informação adicional pode ser obtido pelos telefones _____ e _____. Este documento foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Instituto de psicologia da UFRGS, fone (51) 3308 5441, e-mail: cep-psico@ufrgs.br.

Autorizo a participação de meu (minha) filho (a) neste estudo () Sim () Não

Eu, _____,

aceito participar do estudo acima descrito.

Data: ____/____/____

ANEXO H – Relatório de Avaliação e Monitoramento – Ação Rua

Prefeitura Municipal de Porto Alegre Fundação de Assistência Social e Cidadania

Relatório de Avaliação e Monitoramento – Ação Rua

1. DADOS DE IDENTIFICAÇÃO:

- 1.1 Nome da Entidade: Relatório do mês de MÊS/ANO
1.2 Unidade Executora:
1.3 Endereço:
1.4 Membros da Equipe:
1.5 Supervisor Regional

2. ARTICULAÇÃO COM A REDE

2.1 REUNIÕES SISTEMÁTICAS (Incluir reuniões da Rede, CORAS, regionalização dos programas da infância e juventude, regionalização dos programas de família, reuniões fixas com outros serviços, reuniões fixas com a entidade, NOICA, Inter-rua, reuniões fixas com municípios da Grande Porto Alegre).

	Nome da Região 1	Nome da Região 2
Rede		
CORAS		
Regionalização Infância e Juventude		
Regionalização Família		
Outras (especificar)		
TOTAL MENSAL		

2.2 REUNIÕES ASSISTEMÁTICAS (Incluir discussões de casos, busca de qualificação de dados, contatos institucionais e outras articulações realizadas por área de atuação).

	Nome da Região 1	Nome da Região 2
Assistência Social		
Saúde		
Educação		
Intersetoriais		
CT e Órgãos Públicos		
Outras (especificar)		
TOTAL MENSAL		

2.3 ARTICULAÇÃO INTERNA AÇÃO RUA (incluir todas as reuniões e interfaces internas aos Núcleos)

Reuniões internas (coordenação com equipe, reuniões de educadores, reuniões de técnicos, dia fixo para estudo de caso)	
Reuniões da Coordenação Executiva	
Reuniões com dirigentes da(s) entidade(s) e institucionais	
Discussão de Caso com outros Núcleos Ação Rua	
TOTAL	

3. ATIVIDADES DE FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO

3.1 ATIVIDADES DE FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO				
Nome da atividade	Carga horária da atividade	Recebidas	Promovidas	Nº de participantes da equipe
Total de atividades:	Total de carga horária:			

4. REGISTRO DE ABORDAGENS

4.1 NÚMERO DE ABORDAGENS

	Nome Região 1	Nome Região 2
Sistemáticas efetivadas (São aquelas oriundas dos roteiros planejados.)		
Sistemáticas não efetivadas (Quando a equipe saiu para fazer o roteiro planejado, mas não foi encontrada nenhuma c/a.)		
Solicitadas efetivadas (Incluir abordagens solicitadas por telefone, CT, escola, rede, comunidade, outros núcleos.)		
Solicitadas não efetivadas (Não foi encontrada criança ou adolescentes ao deslocar-se ao local da solicitação.)		
TOTAL MENSAL		
Solicitadas não atendidas (Quando não foi possível deslocar-se para atender a demanda no mesmo dia da solicitação telefônica.)		

4.2 NÚMERO DE OBSERVAÇÕES

	Nome Região 1	Nome Região 2
Observações (Quando a equipe se desloca com objetivo de observar determinado local/região.)		

4.3 ORIGEM DA SOLICITAÇÃO

	Região 1	Região 2
Comunidade (ao telefone)		
CT		
Escolas		
Serviços da Rede		
Outros Núcleos Ação Rua		
Outros (especificar)		

5. PÚBLICO ABORDADO

5.1 PÚBLICO ABORDADO - Faixa etária x Gênero x Etnia

	Criança (até 11 anos)		Adolescente (12 a 17 anos incompletos)		Jovens Adultos (18 a 24 anos)	Família com criança	Total
	M	F	M	F			
Raça/Etnia							
Branca							
Indígena							
Negra							
Parda							
Amarela							
Sub-Total					-----	-----	-----
Total C/A					-----	-----	-----
Total Geral							

5.2 PÚBLICO ABORDADO – Situação na Rua x Gênero x Faixa etária

	Criança (até 11 anos)		Adolescente (12 a 17 anos incompletos)		Total
	M	F	M	F	
Moradia					
Sobrevivência					
Total Geral					

5.2 PÚBLICO ABORDADO –Gênero x Faixa etária x Vulnerabilidade

Tipo de risco / vulnerabilidade	Criança (até 11 anos)		Adolescente (12 a 17 anos incompletos)		Total
	M	F	M	F	
Exploração do Trabalho Infantil					
Uso de SPA					
Exploração Sexual					
Medicância					
Outro (especificar)					

5.3 PÚBLICO ABORDADO – Gênero x Faixa etária x Região de Origem (Especificar municípios da Grande Porto Alegre e regiões do OP)

	Criança (até 11 anos)		Adolescente (12 a 17 anos incompletos)		Total
	M	F	M	F	
Alvorada					
Viamão					
...					
Centro					
Eixo					
...					
Total Geral					

6. ACOMPANHAMENTO (Acompanhamento entendido como toda e qualquer intervenção individual ou grupal, mas que envolve continuidade no processo de travessia)

6.1 CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA ACOMPANHAMENTO (somatório do número de abordados no mês, mais aqueles que foram abordados em meses anteriores e seguem em acompanhamento)

Raça/Etnia	Criança (até 11 anos)		Adolescente (12 a 17 anos incompletos)		Total
	M	F	M	F	
Branca					
Indígena					
Negra					
Parda					
Amarela					
Sub-Total					----
Total C/A					----
Total Geral					

6.2 FAMILIARES EM ACOMPANHAMENTO - Faixa etária x Gênero x Etnia

Raça/Etnia	Criança (até 11 anos)		Adolescente (12 a 17 anos incompletos)		Adultos		Total
	M	F	M	F	M	F	
Branca							
Indígena							
Negra							
Parda							
Amarela							
Sub-Total					-----	-----	-----
Total C/A					-----	-----	-----
Total Geral							

6.3 NÚMERO TOTAL DE FAMÍLIAS EM ACOMPANHAMENTO

Total geral	
-------------	--

6.4 NÚMERO DE ACOMPANHAMENTOS (ações que envolvam interações com criança/adolescente ou familiar para além da abordagem (lembrar que reuniões de discussão de caso, VD e abordagens já tem item próprio)

Total geral	
-------------	--

6.5 NÚMERO DE VISITAS DOMICILIARES

Total geral	
-------------	--

6.6 Nº DE ENCAMINHAMENTOS E INSERÇÕES NA REDE

	Encaminhados	Inseridos
SAÚDE		
Atenção Básica/Especializada		
Atenção em Saúde Mental		
Tratamento para Drogadição		
ASSISTÊNCIA SOCIAL		
SASE		
Trabalho Educativo		
Programa Família		
Abrigagem		
Outro (especificar)		
EDUCAÇÃO		
Educação Infantil		
Ensino Fundamental		

Ensino Médio		
EJA		
Outro (especificar)		
OUTRA ÁREA DE ENCAMINHAMENTO (especificar)		

7. SISTEMATIZAÇÃO DOS FINAIS DE SEMANA

ABORDAGENS POR REGIÃO	Centro	Ilhas	Norte	Noroeste	Eixo Baltazar	Nordeste	Leste	Partenon	Lomba	Glória	Cruzeiro	Cristal	Sul	Centro Sul	Restinga	Extremo Sul
Solicitadas																
Solicitadas não efetivadas																
Solicitadas não atendidas																
TOTAL MENSAL																

Nº de diferentes c/a abordados (Crianças/ Adolescentes/ Não informado)

Nº de casos moradia/sobrevivência/não informado

Região de origem

ANEXO I – Resumo Projeto de Pesquisa para Grupos Focais - Adolescentes

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Instituto de Psicologia

Título da pesquisa: **AVALIAÇÃO DE UM PROJETO SOCIAL PARA CRIANÇAS E ADOLESCENTES EM SITUAÇÃO DE RUA E SUAS FAMÍLIAS**

Autoria: Lirene Finkler (Doutoranda) e Prof^a Dr^a Débora Dalbosco Dell'Aglio

RESUMO

Objetivo

O presente projeto de pesquisa tem como objetivo geral avaliar o Serviço Ação Rua, que envolve abordagem e acompanhamento de crianças e adolescentes em situação de rua na cidade de Porto Alegre. Especificamente, pretende investigar a percepção dos atores envolvidos, dentre gestores, trabalhadores sociais, famílias e crianças e adolescentes atendidas, quanto ao impacto da intervenção do Ação Rua.

Metodologia

Serão realizados grupos focais com representantes dos quatro principais grupos envolvidos com o Ação Rua: gestores, trabalhadores sociais, famílias e crianças e adolescentes em situação de rua, que serão descritos em maior detalhe a seguir. Cada grupo de participantes comporá Grupos Focais. Os Grupos Focais terão questões abertas, tendo por finalidade obter a "fala em debate" (Teixeira, 2002), através da discussão realizada por participantes previamente selecionados, obtendo dados de natureza essencialmente qualitativa. Para a realização dos Grupos Focais será composta uma equipe de ao menos dois pesquisadores: um exercendo a função de mediador e outro de relator-observador. A duração dos grupos será entre meia hora e duas horas, devendo ser composto por um mínimo de quatro e máximo de doze pessoas, conforme recomendações da literatura (Carey, 1994; Neto, Moreira & Sucena, 2002; Tanaka & Melo, 2001). Todos os debates serão registrados através de gravação, de anotações das falas e registros da linguagem não verbal (posturas e expressões).

Etapa no Acolhimento Noturno

Neste Serviço será realizada grupo com adolescentes, no início de março. Os adolescentes serão convidados a participar do grupo, que terá duração de 30min a 1h e será filmado. A participação é voluntária, e nesse encontro o grupo irá conversar sobre experiências de intervenção da abordagem de rua.

Etapa no Instituto Ronaldinho Gaúcho

Propõe-se que neste serviço seja realizado um encontro de grupo de adolescentes, a realizar-se no mês de maio. Os adolescentes serão convidados a participar do grupo, conforme orientações da direção do Instituto. O encontro terá duração de 30min a 1h e 30min, e será filmado, para fins de transcrição e estudo (não será utilizada imagem para nenhuma outra finalidade). A participação é voluntária, e nesse encontro o grupo irá conversar sobre experiências de intervenção da abordagem de rua.

Análise dos dados

Os dados serão submetidos à Análise de Conteúdo (Bardin, 1991), através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das discussões, envolvendo uma pré-análise, exploração do material e levantamento de categorias de análise e interpretação dos resultados.

Contato e maiores informações: Lirene Finkler (Fone) E-mail:

ANEXO J – Projeto alternativo para coleta com crianças e adolescentes

Avaliação do Ação Rua segundo crianças e adolescentes

Pré-projeto

Justificativa

O projeto de pesquisa “Avaliação de um projeto social para crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias” tem como objetivo avaliar a percepção quanto à intervenção do Ação Rua tendo como foco os principais atores envolvidos. Crianças e adolescentes são os atores centrais de todo o programa, sendo extremamente relevante encontrar formas de efetivamente acessar suas opiniões e percepções. Os métodos que são pertinentes aos adultos nem sempre se mostram adequados, considerando as questões específicas de geração (ser criança e adolescente), assim como o diferencial da cultura e linguagem da rua. Conforme previsto no projeto, foi realizado um grupo focal com adolescentes em situação de moradia nas ruas, o qual atingiu seus objetivos. Entretanto, não foi possível realizar grupo focal com crianças e adolescentes em rua sobrevivência. Avalia-se ser necessário flexibilizar a forma de trabalhar as questões da pesquisa com um número maior de participantes, acessando também aqueles em situação de rua nas periferias da cidade, não somente na área central. Assim, a presente proposta visa a suprir uma lacuna constatada na coleta de dados já realizada: criar espaço e instrumentos para realmente acessar a percepção desses jovens e dar visibilidade e voz para suas opiniões sobre a intervenção. Propõe-se uma metodologia participativa, em que os próprios jovens assumam um papel ativo na pesquisa. Tal metodologia baseia-se teoricamente nas contribuições da Sociologia da Infância (Almeida, 2009; Marchi, 2007; Santana, 2007; Sarmiento, 2000; entre outros) e originou-se a partir do estágio Sanduíche realizado junto à Universidade do Minho – Portugal.

Participantes

- Adolescentes entrevistadores: cerca de 6 (conforme o interesse). Adolescentes em rua moradia, acessando os serviços da rede centro.
- Entrevistados: crianças e adolescentes que estão/estiveram em situação de rua e encontram-se vinculados a serviços da rede socioassistencial. Número de entrevistados a definir, considerando critério de número de casos por região e disponibilidade das instituições e crianças/adolescente em participar.

Instrumentos

Grupo focal e entrevista estruturada. O grupo focal será instrumento para construção do problema de pesquisa e das questões que os jovens entrevistadores farão aos seus pares durante as entrevistas.

Materiais necessários

- Carro para o transporte (Kombi da FASC? Poderia ser o Bonde da Cidadania? Poderia ser associada a alguma ação do Consultório de Rua?)
- Filmadora digital

Procedimentos

Etapa 1 – Socializar a proposta com pessoas chave dos serviços que acompanham situações de rua moradia (propor na reunião do Inter-rua, que já conta com a presença das técnicas dos seguintes serviços Acolhimento Noturno, Lar Dom Bosco, EPA, Bonde da Cidadania, Núcleos do Ação Rua Centro – 1h) e rua sobrevivência (divulgar na reunião do monitoramento onde estão presentes todas as equipes do Ação Rua – 30min, e através da reunião de coordenação de cada núcleo – 30 min).

Etapa 2 – Definir com as equipes técnicas do Inter-rua um grupo de cerca de seis adolescentes em rua moradia que possam ter interesse em ser participantes da pesquisa como pesquisadores e definir o público a ser entrevistado. Possível público: Quem está no SASE? Quem está no Trabalho Educativo? Focar em grupos que tenham muitos oriundos da rua? Focar em grupos das regiões dos grupos das mães? Entrevistar público do Bonde da Cidadania? Da EPA? Do Lar Dom Bosco? Do Acolhimento? Ou entrevistar somente crianças e adolescentes que estão na região? A definir.

Etapa 3 – Reuniões de convite e capacitação dos adolescentes co-pesquisadores para a pesquisa com os seguintes temas (a definir): explicação do objetivo da pesquisa, sobre entrevista, grupo focal para trabalhar as questões que serão utilizadas na entrevista (adaptar à linguagem e interesse deles. Definir poucas questões. Ex: Se queremos saber se um programa que trabalha com crianças e adolescentes em situação de rua está funcionando bem ou não, o que podemos perguntar? Contextualização quanto à análise qualitativa dos dados, treinamento no uso da câmera, treinamento quanto à forma de realização das

entrevistas (roleplay). Número de encontros necessários para esta preparação – a definir.
Realização dos grupos: nos locais que eles frequentam.

Etapa 4 – Realização das entrevistas propriamente ditas.

Etapa 5 – Construção de forma de análise conjunta dos dados com os adolescentes.

Análise dos dados

As entrevistas serão transcritas e será utilizada análise de conteúdo, a ser também compartilhada com os adolescentes entrevistadores. Possível análise através de síntese das entrevistas em vídeo, e não transcrita, de modo a facilitar a análise pelos adolescentes. Também poderá ser editado um vídeo síntese das entrevistas, o qual poderá ser utilizado para descrição e devolução dos dados (refletir sobre isso, em especial sobre as questões éticas).

Questões éticas

- 1) É necessária nova manifestação do Comitê de Ética para incorporar esta forma de coleta aos dados.
- 2) Isso irá expor os adolescentes da rua moradia? Gera alguma forma de estigma, ou, pelo contrário realmente os coloca numa posição ativa como pesquisadores?
- 3) Como lidar com a questão do consentimento informado para aqueles que serão entrevistados? Pode-se solicitar a autorização verbalmente antes de começar a gravar? Posso encaminhar previamente ao SASE/Trabalho Educativo consentimentos informados por escrito para que eles assinem se aceitam ou não?
- 4) Como construir com os adolescentes o próprio problema de pesquisa? Esta demanda de avaliação do serviço de abordagem é minha. Como incorporar temática deles se já tenho uma questão prévia que desejo estudar?