



RELATÓRIO

*Crianças e Adolescentes em Situação de Rua e na Rua  
no Município de São Paulo  
Projeto Integrado - Planejamento e Ação*

METODOLOGIA PROASF

MÓDULO III

CICLO DE IMPLANTAÇÃO E CONTROLE: ASSESSORIA

- FORMA DE GESTÃO PROASF
- ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO

**PROASF** - Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar

**CMDCA** - Conselho Municipal do Direitos da Criança e do Adolescente - São Paulo

São Paulo, 24 de agosto de 1996



## ÍNDICE

1. Apresentação .....	04
2. PROASF (Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar) - síntese .....	07
3. Proposta de gestão .....	09
3.1. Conceito .....	09
3.1.1. Abordagem sistêmica - redes e integração de redes .....	10
3.1.2. Gerência participativa: política, técnica e operacional .....	12
3.2. Estrutura PROASF de gestão/gerência participativa .....	14
3.2.1. Estrutura da gestão .....	14
3.2.2. Perfil dos gestores em todos os níveis da gestão .....	17
3.3. Processo seletivo do pessoal: gestores técnicos e educadores sociais .....	18
4. Avaliação em todas as esferas .....	20
5. Estratégias de implementação, instrumentalização e metas .....	21
5.1. Pré-condições à ação integrada PROASF .....	21
5.1.1. Divulgação institucional: ECA e Conselhos Tutelares .....	21
5.1.2. Banco de dados atuante .....	23
5.2. Programa 1: Educação de rua (meio aberto) .....	23
5.3. Programa 2: Política de abrigo .....	24
5.4. Programa 3: Retorno à família .....	25
5.5. Programa 4: Inserção em equipamentos sociais .....	25
5.6. Programa 5: Orientação ocupacional para crianças e adolescentes/ formação profissional de adolescentes .....	27
Bibliografia .....	30



### Crianças em situação de rua

"O fenômeno de crianças nas ruas das cidades brasileiras remonta aos tempos da Colônia e do Império. Com a intensificação da urbanização, a partir da década de 50, ele ganha maior visibilidade e começa a "incomodar" governo, sociedade e fazer parte das preocupações de entidades assistenciais.

Na realidade, a categoria "meninos de rua" é utilizada para designar uma gama diversificada de situações do estar na rua. Uma primeira divisão feita no início dos anos 80, distinguia duas situações: meninos "na" e "de" rua. Já na década de 90, a pesquisa realizada por Lusk e Mason, na cidade do Rio de Janeiro (em A Criança no Brasil Hoje, 1993), indicou a existência de quatro grupos distintos de crianças em situação de rua: a) Trabalhadores de rua com base familiar: constitui o maior grupo de crianças que vemos nas ruas. Moram com suas famílias, frequentam escolas, trabalham em atividades no mercado informal e retornam a suas casas; b) Trabalhadores de rua independentes: segundo maior contingente dos meninos que transitam pelas ruas. Moram temporariamente nas ruas devido à distância da casa, abusos sofridos no ambiente doméstico, falta de alimentação. Por isso, estão mais expostas à "cultura da rua", e começam a adotar certos padrões de comportamento acarretando no abandono de suas famílias. Apenas 31% frequentam a escola. Combinam trabalho com o cometimento de pequenos delitos; c) Crianças de rua: 15% do grupo estudado se encaixa na definição feita pelo senso comum "menino de rua"; "pivete"; "trombadinha"; "pixote". Eles moram nas ruas e os laços familiares são mais fluidos ou os contatos estão interrompidos. Seu aspecto físico é diferente dos demais, e 2/3 dos pesquisados disseram ter sofrido abuso ou violência física e sexual. Somente 7% vão à escola, e ainda assim, de forma precária. 60% admitem ganhar a vida de modo ilegal e 80% falam abertamente do uso regular de drogas. A maior parte deles já esteve internada em instituições oficiais de atendimento, convivendo com adolescentes infratores; d) Crianças de famílias de rua: crianças que vivem nas ruas junto com o grupo familiar, formando parte da chamada "população de rua".

A baixa renda familiar é a mola propulsora que lança a maior parte dessas crianças às ruas em busca de sua própria sobrevivência e de todo grupo familiar. Contudo, para o pequeno número de crianças que vive nas ruas, uma outra causa é frequentemente apresentada para a fuga de casa: o abuso físico e sexual, negligência e maus-tratos. Essas crianças buscam escapar da vida triste, miserável e da violência doméstica, indo para os centros das cidades, onde conseguem alimentação, permanecem entre diversas classes sociais, entram em contato com as vitrines e seus objetos de luxo, o neon, o mundo de cores e a velocidade da chamada modernidade".

(Benedito Rodrigues dos Santos)



## 1. APRESENTAÇÃO

A metodologia - construção pedagógica de gestão e metodologia de implementação - IADES está inserida de forma orgânica ao plano amplo PROASF - Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar, elaborado e aprovado durante a 2ª gestão do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo (1º fev. 95), publicado no D.O.M. 40 (80) - 29 de abril de 1995, acolhido pelo Executivo Municipal D.O.M. 40 (106) - 7 de julho de 1995 - com operacionalização através do Centro de Apoio Social e Atendimento - CASA - conforme protocolo de intenções CMDCA/CASA - 07/12/94 (D.O.M. - 09/12/94), com apoio da 3ª gestão do CMDCA/SP.

De forma resumida, o trabalho do IADES no PROASF corresponde a Fase I, Frente 1, itens "a" e "b", o que convencionou-se chamar de Metodologia - a Fase I estrutura a Fase II (intervenção nas famílias).

Do início da elaboração do PROASF pelo CMDCA/SP (nov./94) até sua aprovação (01/fev./95) foi consenso entre os Conselheiros do CMDCA/SP, Conselhos Tutelares, técnicos, educadores, setores da Universidade, Fórum Municipal DCA etc. que o PROASF - Programa de Orientação e Apoio Sócio-Familiar seria, em todas as etapas, um processo de elaboração coletiva e articulada com todas as forças vivas da sociedade que lutam em defesa dos direitos fundamentais da criança e do adolescente.

Coerente com o princípio da democracia participativa, tanto para o diagnóstico (Módulo I) quanto para o ciclo substantivo (Módulo II), o IADES implementou discussões em grupo com os Conselhos Tutelares (dez./95), seminário PROASF (26/abr./96), seis oficinas de trabalho formais e outras tantas informais ou já com dinâmica autônoma dos Fóruns DCA rumo ao envolvimento, participação e encaminhamento partilhado de propostas para construção de metodologia de trabalho junto aos: Conselhos Tutelares, CMDCA/SP, movimentos sociais, Fóruns DCA Municipal e Regionais, entidades de atendimento, órgãos públicos, COPROCAF e executores do PROASF e pessoas ligadas à área da infância e juventude, em particular aquelas em situação de rua.

Estabeleceu-se para a construção metodológica do PROASF como política pública com o caráter de programa de proteção com o recorte inicial às famílias e suas crianças e adolescentes em circunstâncias especialmente difíceis (de e/ou na rua).

Propôs-se uma metodologia integral e integrada de ação/atuação através de 5 programas de atuação/ação. Nessa metodologia é pré-condição à ação: estruturação dos Conselhos Tutelares, divulgação do ECA e dos C.Ts e Banco de Dados Atualizado.

A busca de uma prática metodologicamente conduzida apontou para a necessidade de uma política regional de atendimento à criança e ao adolescente em situação de rua e à sua família.

O eixo central da Metodologia está na atuação dos Conselhos Tutelares

No Módulo III - IADES: **Ciclo de implantação e controle: assessoria** - define-se a metodologia da gestão PROASF - participativa e regionalizada e estabelecem-se algumas metas iniciais.

Contudo, por melhor que se elabore a metodologia e a forma de gestão - participativa -, o IADES, por si, não poderá garantir isoladamente sua implantação, sem apoio efetivo, controle e vontade política do CMDCA-SP, Conselhos Tutelares, rede movimentalista, Fóruns DCA - Municipal e Regionais, secretarias e comunidade organizada. A



implementação do PROASF deve se dar de forma qualificada, caso contrário será mais uma frustração na história da turma da rua.

"Não se pode alcançar objetivos positivos se não existe uma declaração de vontade política e de compromisso para afrontar esta realidade (como é natural, trata-se de uma declaração que implica uma ação rápida e concreta e não uma declaração repleta de boas intenções que às vezes fazem os políticos)" (Juiz Daccio Scatolero - Turim).

"Portanto, é necessário um **projeto de ação**, em cujo interior definem-se escolhas teóricas, colocam-se objetivos de trabalho, se fixam linhas metodológicas e enumeram-se quantidade, tipo e qualidade dos instrumentos que se deseja utilizar." (Scatolero, D. - Turim - p. 47)

As diretrizes metodológicas propostas pelo IADES objetivam criar e implantar uma **nova cultura** para a área, construindo diretrizes para a reestruturação da política social para crianças e adolescentes em situação de rua e suas famílias. As diretrizes metodológicas comportam tanto mudanças estruturais **de natureza técnico-administrativa como mudanças e implementação de práticas sócio-pedagógicas**, tendo como eixos básicos os Conselhos Tutelares e a Gestão Participativa.

A metodologia PROASF, articulada de modo participativo, busca obter condições políticas, técnicas e administrativas, considerando um conjunto escalonado de prioridades, embasadas numa concepção teórico-crítica da educação, do planejamento e de sua execução. Visa, assim, incentivar e estimular a criação de formas participativas e de canais de expressão, afeitos, em maior ou menor grau, seja ao aparato administrativo e institucional, seja às formas organizativas já sacramentadas pelos movimentos sociais e populares.

A metodologia do Programa e sua forma de implantação, tanto no nível da **gestão pedagógica** quanto da **gestão dos recursos financeiros e humanos**, objetiva superar as dificuldades e evitar a precariedade e a fragmentação das ações de atenção às crianças e adolescentes em circunstâncias especialmente difíceis (de e/ou na rua) e suas famílias.



"Teoria" dos 3 eixos e 3 âncoras aos cidadãos paulistanos de:

00 a 07 anos	I - Educação infantil	
07 a 14 anos	II - Educação integral e integradora	<b>Eixos</b>
14 a 18 anos	III - Educação, trabalho e cidadania	

I - Família  
**Âncoras** II - Políticas sociais articuladas  
 III - Municipalização

"O PROASF pretende ao longo do tempo ser um programa de orientação e apoio sócio-familiar ampliado para todas as famílias que necessitem. O relacionamento familiar com as crianças e adolescentes é crítico em todas as classes sociais. É expressivo o índice de violência doméstica entre as classes médias e alta.

Não devemos nos esquecer que a criança não nasce capitalista. O processo de adestramento ao capitalismo é muito violento para as crianças e, sobretudo, recai de forma incisiva aos adolescentes porque é o momento do sim ou não.

(Carlos R. Vaz - Presidente do CMDCA/S.P., 2a. gestão, 1994/96)



## 2. PROASF (PROGRAMA DE ORIENTAÇÃO E APOIO SÓCIO-FAMILIAR) - SÍNTESE

PROASF constitui-se em uma política pública de atenção à família, com recorte inicial à situação de risco pessoal e social, cujos filhos encontram-se em situação de/na rua. É de responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo - CMDCA/SP. A sua execução é de competência do executivo municipal, através do Centro de Apoio Social e Atendimento - CASA.

Tal política encontra-se consoante às determinações legais - Constituição Federal (cap. VII), Estatuto da Criança e do Adolescente (cap. III) e da Lei Orgânica da Assistência Social (cap. IV), no sentido de **assegurar o atendimento integral** de crianças e adolescentes em situação de rua.

No caso dessas crianças e jovens, o investimento em programas de **organização/reorganização familiar é ponto de partida e de chegada**, no sentido de garantir os *direitos* de cidadania determinados pela legislação.

O novo ordenamento estabelece uma série de medidas para o enfrentamento da situação de abandono de crianças e adolescentes: guarda familiar, família substituta, adoção. Aliada a estas, há que se investir, ao mesmo tempo, em programas de atenção ao núcleo familiar no sentido da erradicação da pobreza e/ou de manutenção dos patamares mínimos de cidadania: programas de geração de emprego; capacitação e requalificação profissional; complementação da renda familiar; entre outros.

Dada à natureza destes programas, comumente desenvolvidos pela área da assistência social, os mesmos devem ser geridos no novo modelo de gestão traçado pelas legislações, ou seja, realizados em sistema de rede (Gestão do Programa/IADES).

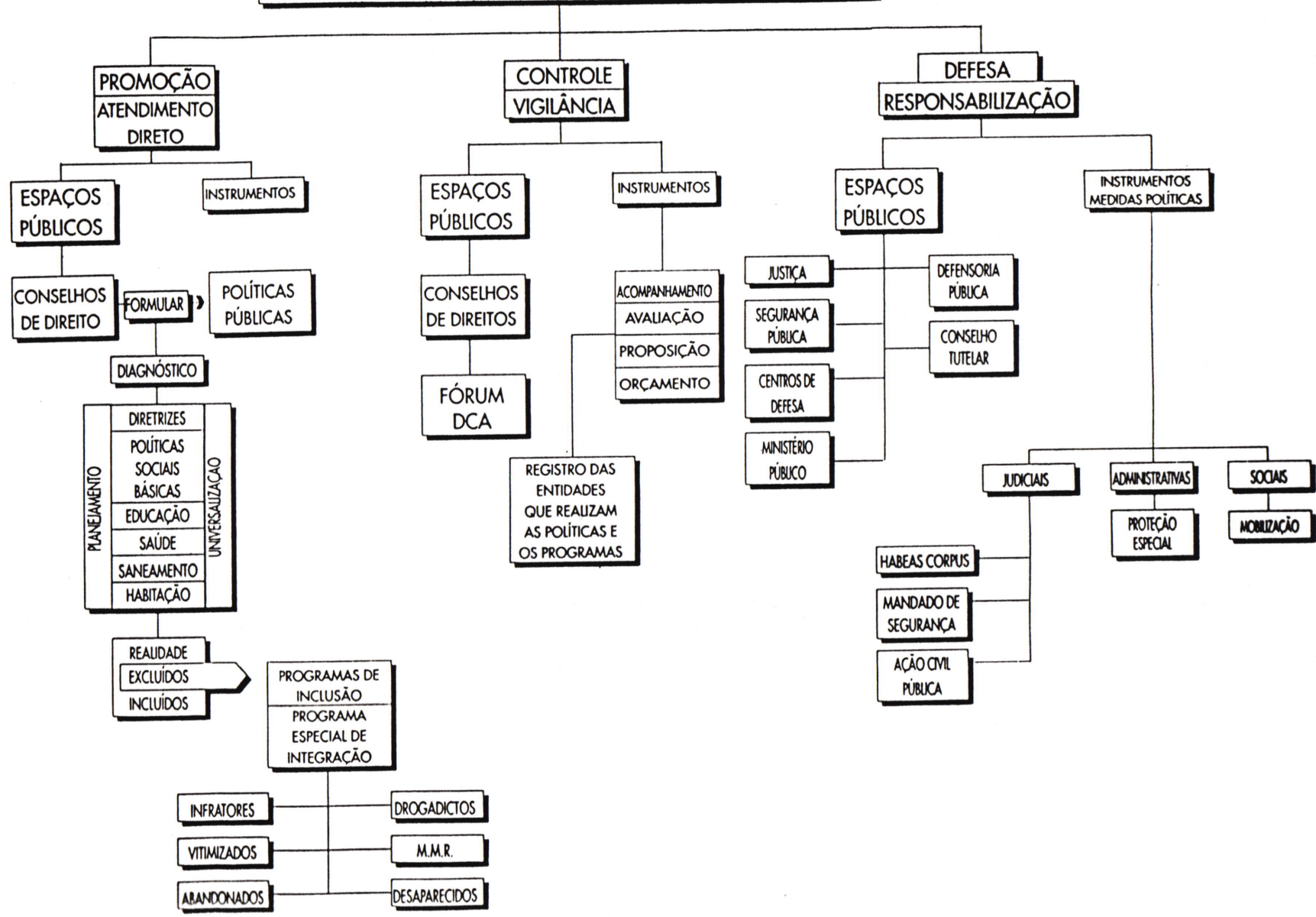
Como as crianças nascem em uma comunidade e em uma família específicas, a **perspectiva da construção e resgate dos direitos de cidadania é tarefa de toda uma sociedade que se quer moderna, democrática e justa com seus pequenos**. Daí a família ser encarada por esta sociedade como o *locus* privilegiado do cuidado e atenção primeira à infância. Investir nesta direção, significa priorizar o atendimento as diferentes fases do ciclo vital - concepção, desenvolvimento e velhice - o que viabilizará a verificação dos indicadores de resultado a curto e médio prazos. Neste eixo, tais programas e serviços destinados à família e crianças serão capazes de romper com a idéia de apoio residual, pontual ou emergencial, tão presentes na história da política de atendimento a esse segmento.

O CMDCA de São Paulo, ao elaborar uma política para a família - PROASF -, aponta para este rompimento, ao estabelecer uma série de programas no sentido de resgatar/construir o vínculo familiar, tão vital para crianças, adolescentes, famílias, comunidades e para a sociedade como um todo.

O PROASF dispõe de uma série de ações educativa-formativa e social para que a atenção integral à criança, ao adolescente e à família possa funcionar no sistema estabelecido pelas legislações, em particular, pelo ECA: o Sistema de Garantia de Direitos.



# SISTEMA DE GARANTIAS DE DIREITOS





### 3. PROPOSTA DE GESTÃO

#### 3.1. Conceito

Pensar a **gestão**, no campo social, significa procurar a "identidade" da proposta, dos parceiros e da população usuária. É preciso saber **quem faz o quê, quem recebe o quê, os problemas de execução que obrigam à readequações no cotidiano, os limites e as potencialidades surgidas.**

Os critérios e os procedimentos para se chegar aos indicadores de resultado da ação, exigem, por um lado, flexibilidade, interpretação da realidade, adaptação a fatos não previsíveis; por outro, pressupõe uma nova relação na gestão, devido à natureza da parceria - governo, sociedade civil, comunidade, população usuária, educadores sociais - que, necessariamente, acarreta conflitos. Esses são os requisitos para se pensar numa proposta gerencial. A reflexão sobre programas dessa natureza pressupõe, de antemão, *"revisar alguns mitos no tratamento do problema e das suas soluções, que obstaculizam o caminho racional para a busca de propostas de ação realmente efetivas"* (Kliksberg, 1994: 129).

O primeiro deles refere-se à *ilegitimidade do gasto social*, por vezes considerado pelas políticas macro-econômicas como *"fazer mau uso de recursos da sociedade, que seriam melhor investidos em outras finalidades"*. A experiência vem demonstrando que o investimento no desenvolvimento humano-social é o melhor indicador de retorno de uma política social (Kliksberg, 1994: 130-131).

O segundo aponta para uma espécie de *ineficiência congênita* do gerenciamento social. Tal suposição decorre da própria complexidade da gestão de programas sociais, cujas metas e métodos ainda são pouco analisados, gerando a falsa crença de que *"tudo o que é feito no tocante à programas sociais está destinado necessariamente à corrupção, ao desperdício..."* (Kliksberg, 1994).

O terceiro mito está ligado à *visão meramente burocrática* da gestão social, que desconsidera a participação social na implementação de programas. Tais programas situam-se em contextos onde o jogo de força introduz todo tipo de variáveis *"devido a altas porcentagens de contradições, indefinições que originam conflitos e dificuldades na prática"* (Kliksberg, 1994: 130 a 133).

Deve-se ainda considerar a situação de *debilidade institucional*, uma vez que grande parte dos gestores da área social não intervêm nos âmbitos onde são adotadas as políticas econômico-financeiras. *"Trata-se, em seu conjunto de um setor tecnologicamente atrasado, sem acesso às decisões de fundo e com um financiamento permanentemente pechinchado e questionado"* (Kliksberg, 1994: 135-136).

Para reverter este quadro, alguns procedimentos devem ser adotados:

- criar normas claras, impessoais, universais, para o debate das transferências de recursos públicos para os diversos operadores da política social, sejam instâncias governamentais ou não-governamentais;
- articular competentemente a inter-relação e a direção que as políticas macro-econômicas tomam em relação ao desenvolvimento econômico e desenvolvimento humano-social;
- estabelecer algumas categorias homogêneas para a medição de "contas sociais" uniformes, a ser realizada pelo setor econômico e pelo setor social;
- estabelecer critérios para a avaliação do impacto e efetividade dos programas sociais;



- conferir maior racionalidade à gestão dos programas sociais.

Em sua concepção, o PROASF aponta para uma proposta de **gestão participativa**, na medida em que incorpora todos os agentes capazes de efetivar a execução, o controle e os impactos das ações voltadas às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social.

Esse tipo de gestão indica uma mudança de paradigma: *"estamos saindo do paradigma burocrático, autocrático, que entendia que, montando um programa social de cima para baixo, verticalmente, impondo-o à população, determinando lá de cima o que a população supostamente necessita, o mesmo operaria adequadamente..."* (Kliksberg, 1994: 137).

A conquista do novo paradigma - gestão participativa - requer que o programa tenha capacidade de autogestar-se, ou seja, *"após o término da cooperação, após a partida dos especialistas, ou no caso de substituição de pessoas, definitivamente não terá vida provisória, não causará um impacto de fundo, não mudará aspectos profundos"* (Kliksberg, 1994: 137).

**A mudança de paradigma impõe o envolvimento dos diversos operadores sociais em todos os níveis e em todo o processo, desde o planejamento, passando pela execução, monitoramento e avaliação dos programas sociais.**

A abordagem e concepção metodológica do PROASF - política de proteção especial para a família e suas crianças e adolescentes em circunstâncias especialmente difíceis - envolve, para efeitos de elucidação, a separação de dois conceitos fundamentais, que sempre se apresentaram inter-relacionados e imbricados, como partes constitutivas do mesmo processo:

- rede e integração sistêmica;
- gerência participativa: política, técnica e operacional.

### 3.1.1. Abordagem sistêmica - redes e integração de redes

Ao implementar a metodologia PROASF de forma efetiva e qualificada, há necessidade de **envolvimento de sujeitos, serviços e organizações**, além disso, **os objetivos tem de ser convergentes e articulados**, e as diversas redes integradas de forma sistêmica:

- rede pública municipal: secretarias, administrações regionais, GEMINTER;
- rede movimentalista: sociedade civil, movimentos de melhoria de condições de vida, entidades de defesa de direitos, entidades de atendimento, fóruns regionais e municipal DCA etc.;
- rede dos Conselhos Tutelares (integração dos 20 conselhos);
- rede de comunicação institucional: sobre o ECA e C.T., na mídia impressa e eletrônica;
- rede de retaguarda e infra-estrutura de apoio: pública e privada, para atender as demandas em articulação regional e micro-territorial;
- integração intermunicipal: região metropolitana - para retaguarda às crianças e adolescentes de outros municípios e que estão nas ruas de São Paulo.

Articulando o conhecimento e a experiência dos conselheiros tutelares, com a experiência e ações de entidades, órgãos públicos (secretarias) e movimentos, rumo ao enfrentamento da situação das crianças e adolescentes em condições especialmente difíceis (*de e/ou na rua*) e o conhecimento objetivo do PROASF, a rede de informações e a comunicação ampliará a capilaridade do programa e o apoio necessário ao sucesso do PROASF.

"Um sistema caracteriza-se pelas interrelações orgânicas entre os seus componentes e pela unidade do fim.



A teoria sistêmica, nas várias ciências físicas e humanas, nasceu da constatação de que a vida e o existente são essencialmente estruturados em termos sistêmicos. Isso quer dizer que cada parte de um todo não existe por si, mas se inscreve sempre em um contexto, onde encontra seu pleno significado na estrita conexão com os outros componentes do conjunto. A finalidade é alcançada através do concurso de todos os componentes, cada qual segundo a sua natureza e função específica.

A noção de sistema traz no seu bojo o conceito de funcionalidade. Assim como uma máquina, não importando seu nível de sofisticação e complexidade, não funciona ou tem um desempenho insatisfatório, provocando perdas de energias nos "consertos" de falhas se todas as suas partes não estiverem em ordem, assim uma política de atendimento à criança e ao adolescente em situação de risco deve constituir-se como um conjunto articulado de ações, que responda a princípios básicos de organização.

Na efetivação da política de proteção especial, uma organização dos serviços no conceito de sistema tem capacidade de assegurar o máximo de eficiência e eficácia de cada componente.

Serviços organizados dentro da função sistêmica, baseados na comunicação operacional entre eles, permitem soluções e respostas que não seriam possíveis ou seriam dificultadas se cada tipo de atendimento fosse prestado de uma maneira isolada. A incompletude institucional inerente a cada serviço (nenhum deles pode resolver o problema como um todo) é complementada pelos outros. Um serviço começa onde o outro acaba.

Ao evitar superposições, duplicações e vazios de cobertura, o sistema garante o máximo de aproveitamento e de eficácia dos recursos disponíveis.

Ao mesmo tempo, a posição, as tarefas e as peculiaridades de cada componente do sistema, incluindo família, comunidade e serviços, são valorizados por esta rede de relações, conferindo significado, coerência e adequação a cada um deles.

Ao organizar ou reorganizar o sistema é conveniente portanto seguir uma lógica de forte integração quer interna entre os próprios serviços que externa entre serviços, instituições e recursos comunitários." (Galeano, L., 1991: 27-28).

Dado ser o PROASF uma política pública municipal, gestada pelo CMDCA-SP e tendo nos Conselhos Tutelares seu eixo estratégico de implementação, a gestão em rede será construída de forma regionalizada, **nos micro-territórios**, onde estão sediados os Conselhos Tutelares. A articulação nos **micro-territórios** vai reunir movimentos sociais, entidades e gestores públicos em torno de metas comuns.

A maioria dos programas e serviços na área da criança e do adolescente em situação de risco pessoal e social é realizada no âmbito da assistência social. Portanto, deve-se levar em conta a gama de entidades filantrópicas e ONGs que mantêm serviços na região e que precisam **participar da rede**. Uma proposta pedagógica avançada indica a necessidade de se trabalhar a pluralidade da sociedade e o direito que todos têm de participar da discussão e implantação das políticas sociais. *"Há todo um universo de instituições sérias que fazem trabalho mais assistencial, de caridade, e que precisam estar envolvidas na discussão, porque formular política social, especialmente para as entidades da sociedade civil, não é um exercício de hegemonia..."* (Oliveira, 1993: 45).

Como os serviços de proteção especial têm interface com o Sistema de Justiça, cabe aos Conselhos Tutelares, enquanto instância comunitária, legalmente constituída, um papel fundamental no estreitamento das relações entre a comunidade e este sistema, visando uma melhor participação na gestão dos



**serviços. Os serviços de proteção especial devem constituir-se em rede, e trabalhar através de gestão regionalizada influi nesta construção.**

Cada gestão regionalizada vai atuar no sentido de enfrentar o atendimento homogeneizado, convivendo, simultaneamente, com a diferença, a heterogeneidade e as particularidades, sem que se perca a dimensão da unidade de ação.

Cada componente da rede e demais agentes sociais envolvidos no processo deverão manter sempre presentes os objetivos iniciais do PROASF, intercambiando, avaliando de forma sistemática as ações e retroalimentando a organização sistêmica - regionalmente e no município, procurando:

- avaliar o nível de atuação já existente nas regiões, por parte dos Conselhos Tutelares, órgãos públicos (escolas, centros de juventude, formação profissional, cultura, esporte, lazer), entidades de atendimento e movimentos de melhoria de condições de vida, quanto à luta pelo atendimento e encaminhamento das necessidades das crianças e adolescentes que fazem da rua o seu espaço de sobrevivência;
- discutir as linhas de ação que podem ser traçadas para garantir a permanência da criança na família, na escola e na comunidade de forma eficaz e eficiente;
- discutir formas de garantir a implementação do PROASF e a estruturação dos Conselhos Tutelares junto às instâncias municipais, regionais e estaduais - Executivo, Legislativo e judiciário;
- discutir estratégias de articulação com Secretarias, órgãos públicos, Conselhos Tutelares, entidades de atendimento, movimentos sociais, fortalecendo e implementando ações e políticas locais, distritais e regionais, bem como mobilizando a sociedade na luta pela formação profissional dos adolescentes e trabalho, geração de emprego e renda (para os adultos) para que as famílias possam dar suporte a seus filhos;
- mapear, reforçar e incrementar trabalhos de qualidade já realizados;
- evitar repetir modelos institucionais burocráticos, bem como evitar que a sociedade civil substitua ou assuma ações que competem à área governamental;
- implementar ações a partir das necessidades das famílias, procurando envolver toda a comunidade nesse processo, evitando-se propostas prontas ou interesses particulares;
- respeitar os valores culturais da comunidade/bairros e vilas no planejamento e execução das propostas;
- não desvincular as ações do contexto estrutural do país;
- desencadear ações na área da família que tenham como parâmetro a interrupção do processo de deterioração da estrutura familiar, atribuindo a responsabilidade dessa tarefa às entidades governamentais e não-governamentais de forma contínua e articulada.

### **3.1.2. Gerência participativa: política, técnica e operacional**

A gestão participativa do PROASF, da coordenação geral à gestão regionalizada, não se reduz a somatória de interesses parciais ou locais - o gerenciamento do(s) programa(s) deverá ser um processo de síntese interativa.

Assim, um programa social para alcançar resultados de qualidade, deve situar-se no enfoque de **redes**, ou seja, num espaço de negociação permanente onde



sejam processados os conflitos interinstitucionais centrando a atenção na identificação e desenvolvimento de programas afins. Haverá pontos conflituosos, como também pontos substantivos, nos quais a rede, como um todo, ganha em qualidade (Kliksberg, 1994).

O modelo burocrático de gestão - administração hierárquica, verticalizada e rígida - nesta virada de século, deve ceder lugar ao novo paradigma - da gerência - que maximiza a capacidade de adequação e dá maior efetividade e eficiência à ação, potencializando a participação social na gestão.

**Uma das premissas da gestão social participativa não é tanto o cumprimento de metas, mas como criar um ambiente no qual as metas possam ser cumpridas.** Em outras palavras, *a idéia de que os programas públicos sejam executados por meio de redes interorganizacionais amplia enormemente o conhecimento dos problemas enfrentados ... Assim, os gestores devem ter a capacidade de manejar as interdependências, de maneira que possam ser atingidas tanto as metas da organização individual como as da rede em seu conjunto* (M. Mandell, 1994: 231-232).

Em síntese: a gestão PROASF atinge a sua meta quando o CMDCA estabelece a política de atendimento a meninos e meninas em situação de/na rua; o CASA, enquanto instância delegada pelo poder executivo, implanta o atendimento; o GEMINTER, enquanto articulador do secretariado municipal, viabiliza este atendimento; o IADES, enquanto instituição encarregada da construção metodológica em assessoria ao CMDCA, subsidia teoricamente e monitora a implementação do programa; o Conselho Tutelar, enquanto instância pública popular, tem condições de retaguarda para essa demanda. **Esta ação, trabalhada em rede interorganizacional, oportuniza aos gestores condições adequadas ao atendimento integral a crianças, adolescentes e suas famílias.**

O sucesso deste tipo de gestão requer dos integrantes da rede:

- a busca de meios para a superação dos impasses trazidos pelos conflitos;
- a capacidade de tomar medidas adequadas e oportunas que cada situação requer para se atingir metas;
- a habilidade/aptidão de se trabalhar/comunicar nas interfaces da própria rede (M. Mandell, 1994).

A prática vem demonstrando que muitos integrantes da rede, por vezes, confundem a autonomia necessária para a definição e execução de políticas sociais com a desobrigação de responder aos seus pares, ou mesmo as suas próprias instituições. *Ainda operamos uma lógica de exclusão e temos baixa capacidade de contribuir para a formação de consensos e de adotar posturas que sejam muito mais cooperativas e que incluam vários atores* (Oliveira, 1993: 45). É, portanto, fundamental trabalhar na construção desse sistema, pois ele constitui uma das formas mais avançadas para o cumprimento de um propósito específico (M. Mandell, 1944: 235). Essa situação tem de ser superada no cotidiano do trabalho.

*Não há mais sobrevida para organizações autônomas e isoladas. Alianças estratégicas e parcerias são exigências para sobrevivência das próprias organizações* (IEE/PUC-CBIA/SP, 1995:11).



## 3.2. Estrutura PROASF de gestão/gerência participativa

### 3.2.1. Estrutura da gestão

Dada a dimensão e as características específicas e complexas do município de São Paulo, a articulação nos micro-territórios demanda a existência de um **grupo gestor central** para o desencadeamento do processo de construção da gestão participativa e a alimentação e retroalimentação desse novo **paradigma**.

O **grupo gestor central** já está organizado conforme cláusulas 1ª e 3ª do contrato dos executores do PROASF - representantes do CMDCA/SP, do CASA, do GEMINTER, coordenador geral do PROASF, FUMCAD -, sendo interessante e oportuno agregar dois representantes do Conselho Tutelar, no sentido de viabilizar a construção da rede.

A **gestão técnica** deverá ser composta por equipe multiprofissional, contando com 5 profissionais qualificados - alocados junto à coordenação PROASF, como *staff*. Essa equipe é distinta do grupo PROASF operacionalizador já existente.

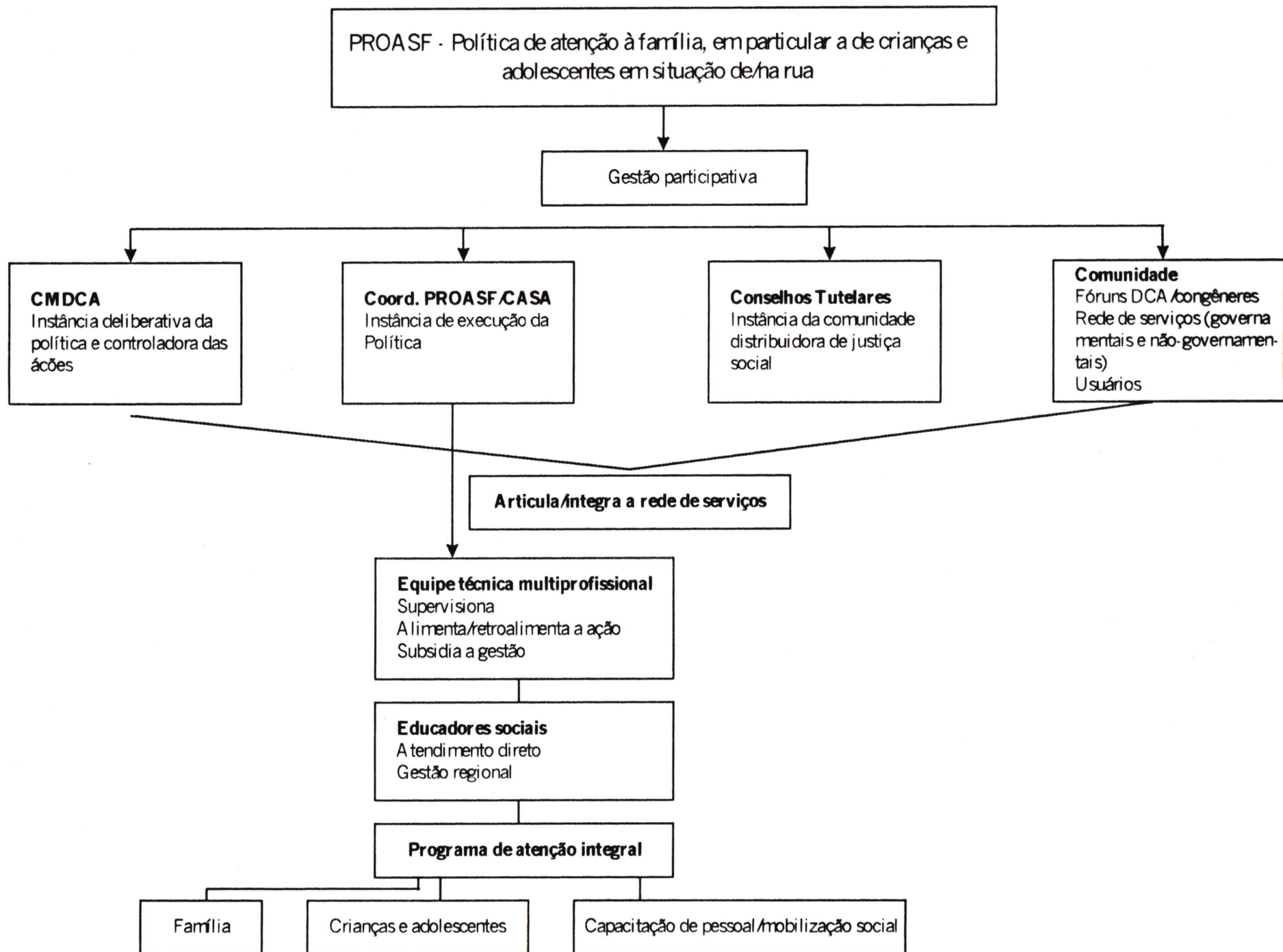
Esses 5 técnicos deverão possuir nível superior (e remuneração compatível) e serão responsáveis pela supervisão da gestão/ação nos micro-territórios (20 regiões).

A equipe atuará *como facilitadora do envolvimento dos demais parceiros presentes na rede de atendimento, como também na articulação com os Conselhos de Direitos, Tutelares, Setoriais, Ministério Público, Poder Judiciário* (IADES, Metodologia, Parte II, 1996: 28). Dessa forma, estará agindo no sentido de alimentação e retroalimentação da gestão pública participativa, no novo paradigma. Os integrantes desta gestão devem ser instituintes de novas demandas por direitos, de vigilância e de luta por melhores indicadores de qualidade do atendimento.

A **gestão regionalizada** (micro-territórios) é composta por representantes dos educadores sociais, Conselhos Tutelares, Fórum Regional, movimentos sociais, entidades sociais, rede de serviços governamentais e não-governamentais etc., estruturada e organizada através de articulações a partir das oficinas de trabalho IADES/PROASF, ou a ser implementada.

Cada grupo gestor tem função diferenciada que, somada uma a outra, permite a realização de uma gestão participativa, eficaz e de qualidade na ponta do atendimento. Para isso, cada um precisa conhecer bem a proposta, os objetivos, as prioridades, as metas e os resultados a serem alcançados, assegurando o envolvimento de todos os participantes, tanto da rede quanto dos usuários. **De cada grupo gestor depende a eficiência e a eficácia da proposta do PROASF de apoio e orientação sócio-familiar aos grupos em situação de risco pessoal e social, em seu recorte inicial envolvendo crianças e adolescentes em situação de/na rua.**



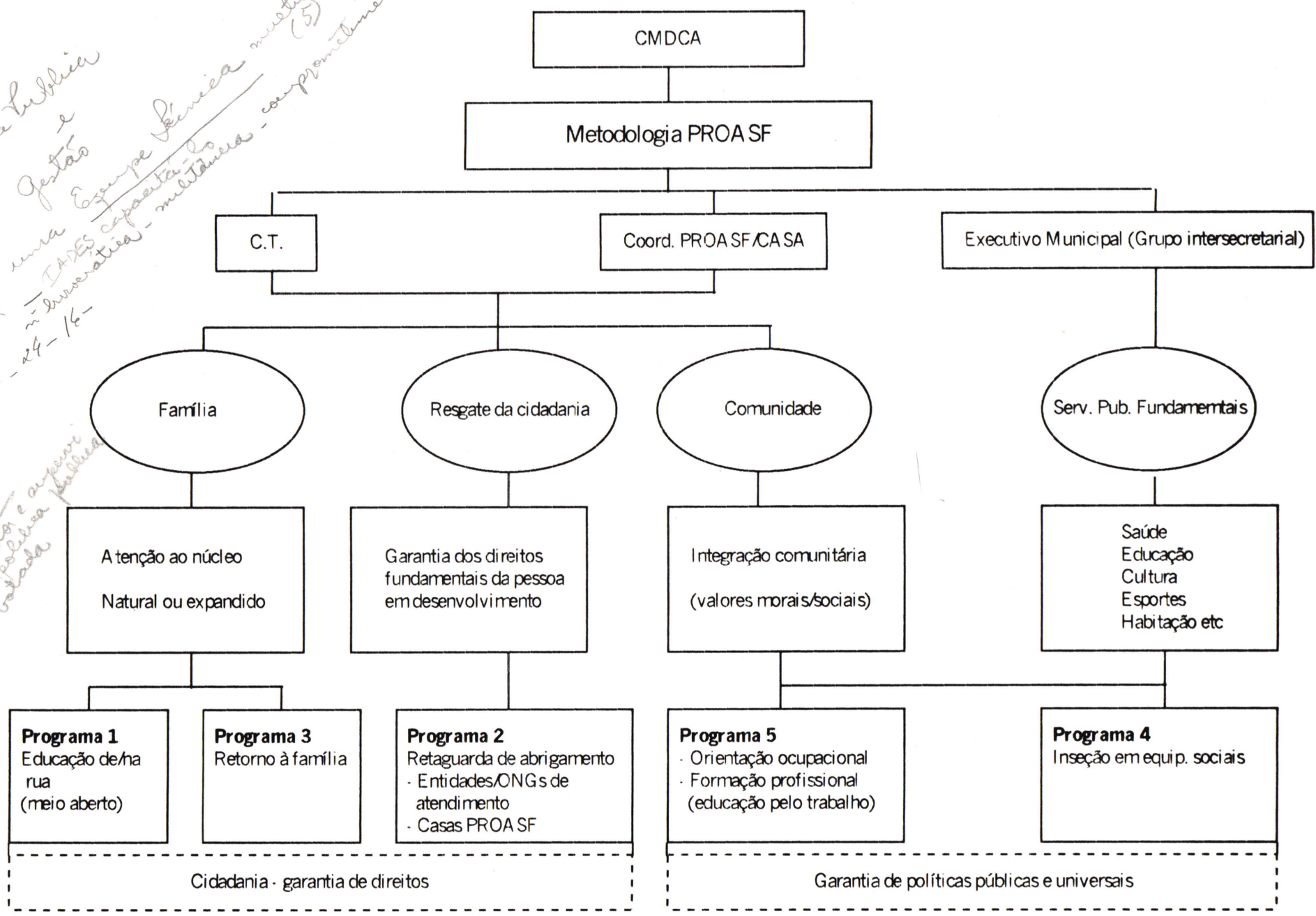




*Política Pública*  
 feita uma gestão e  
 Equipe Técnica multidisciplinar  
 (5)  
 TADES capacitado  
 inovativa - metas - compromissos

*CMPCA  
 consultado e apoiado  
 por ele volado pública*

*Perfil x  
 pag 17 - 24 - 16 -*





### 3.2.2. Perfil dos gestores em todos os níveis da gestão

Esse novo paradigma de gestão pressupõe operadores sociais que tenham condições de negociar e definir as estratégias de implantação e implementação de programas; que tenham condições de trabalhar nos espaços (arenas) institucionais, onde as políticas serão executadas, reguladas e controladas; e tenham também condições de traduzir, na prática, o conteúdo técnico-operacional da proposta.

Esses operadores - **gestor central, equipe técnica, conselhos tutelares, educadores sociais** - demonstrarão assim, capacidade de interagir, tanto nos micro-territórios (onde os programas serão executados), como nos espaços de negociação no campo da política institucional (executivo, legislativo, sistema de justiça, instâncias co-gestadas).

Estas são condições para se pensar na construção do **perfil dos gestores** que a gestão participativa requer, para que, no cotidiano do atendimento, as possibilidades de resultados de qualidade da ação possam ser visíveis e assegurados.

Uma condição se impõe para o sucesso do atendimento: **a capacitação permanente** desses operadores nos mais variados níveis e função. Cada grupo de operadores tem função específica que, aliada a dos demais grupos, permitirá uma sólida implantação/implementação da política, bem como mostrará a justeza e a qualidade do atendimento.

Cabe ressaltar que as diferenças de funções não significa trabalhar os grupos de gestores de forma tradicional - gestão burocrática e hierarquizada -, ao contrário, no novo paradigma de gestão - participativo - estas diferenças não significam desigualdades no processo de formulação, implantação e execução da política e, conseqüentemente, a consecução das metas.

A capacitação aqui sugerida se compõe de: treinamentos; cursos; visitas técnicas a programas congêneres; intercâmbios; participação em eventos; reuniões sistemáticas dos operadores; supervisão político-pedagógica; registro da prática pedagógica; elaboração de subsídios; construção de novas metodologias; debate acerca das ações e metas dos programas; publicação e a difusão dos resultados do trabalho. **Estas são condições que oportunizam a construção do perfil que a gestão participativa, e programas, dessa natureza, requerem.**

Os gestores devem possuir as seguintes características:

- conhecimentos polivalentes, habilidades e atitudes compatíveis com a proposta de gestão aqui definida;
- compromisso orgânico (trabalho/militância) com o segmento da população a ser atendida neste tipo de programa;
- visão crítica da realidade;
- capacidade de produção de conhecimento, ou seja, transformar a reflexão da ação em propostas eficazes de atendimento;
- capacidade de traduzir demandas e direitos presentes no contexto social (micro-territórios) em propostas de ação, pactos e alianças;
- capacidade de trabalhar as situações de preconceitos e tabus vividas no cotidiano;
- identificação com a proposta de atendimento e com a demanda a ser atendida, sem que isto signifique a perda da individualidade;



- conhecimento das etapas de desenvolvimento físico, cognitivo e emocional e da socialização da faixa etária a ser atendida;
- sensibilidade e percepção das causas geradoras da situação presente no contexto social trabalhado;
- sensibilidade e flexibilidade na reavaliação das concepções e limites que tal prática requer;
- capacidade de perceber que os conflitos são momentos transformadores da ação que, muitas vezes, oportunizam as condições para a alteridade do trabalho - a construção/reconstrução dos projetos de vida da população atendida, bem como de seus pares;
- capacidade de estimular a ação participativa da comunidade;
- capacidade de estabelecer padrões mínimos de atendimento, de acordo com as normativas da área da infância, juventude e família;
- vigor e firmeza diante da proposta a ser implementada, afim de não esmorecer diante das dificuldades inerentes à execução;
- disposição para o estudo no sentido de articular conhecimento teórico com a prática;
- habilidade em trabalhar a rede de comunicação e informação, tanto interna quanto externa;
- capacidade de organizar dados para alimentação e retroalimentação do banco de dados.

Sintetizando, **cabe à *gestão central* fazer política, ou seja, a articulação, as parcerias, os pactos; à *gestão técnica* compete acompanhar cotidianamente o atendimento direto realizado pelos educadores sociais nos micro-territórios, bem como, subsidiar as ações a serem realizadas pela gestão central; à *gestão regionalizada* o atendimento direto à criança, ao adolescente e famílias, além da articulação, negociação política nos micro-territórios no sentido do funcionamento da rede de serviços.**

### 3.3. Processo seletivo do pessoal: gestores técnicos e educadores sociais

A gestão de programas dessa natureza têm na **seleção** o seu ponto de partida. Daí, ser fundamental a elaboração de pré-requisitos e critérios para que a seleção corresponda ao perfil da gestão aqui desenhada e do tipo da demanda a ser atendida. O processo de seleção deve ser público - transparente, democrático - para que haja condições de escolha dos melhores gestores/operadores, conforme a indicação feita no perfil.

Este processo exige entrega de currículos, provas escritas, entrevistas, testes, dinâmicas de grupo, estágios probatórios para que seja possível a percepção das qualidades físicas, intelectuais, psicológicas e morais necessárias que esse tipo de trabalho, devido à complexidade da ação a ser desenvolvida no cotidiano.

Um dos requisitos a constar do processo de seleção é o grau de escolaridade, devendo ser priorizado para a composição da gestão técnica profissionais habilitados, preferencialmente, na área de ciências humanas. Na composição da gestão regionalizada - educadores sociais - o mínimo exigido é o 2º grau completo, preferencialmente cursando o 3º grau.

Outro pré-requisito para a seleção é a comprovação de conhecimento e experiência anteriores com crianças e adolescentes, preferencialmente em programas sócio-



educativos de atenção à situação de risco pessoal e social. Como a programação é bastante variada e a população a ser atendida heterogênea, o processo seletivo deve levar em conta a montagem de equipes de educadores sociais polivalentes diante da metodologia indicada no PROASF, enquanto programas e ações (IADES. Metodologia - Parte II, 1996).

O estágio é um instrumento fundamental e decisivo desse processo de seleção. *"Ele deve ter duração suficiente para que, realmente, se possa perceber a qualidade do desempenho dos educadores no 'corpo a corpo' com os educandos e suas dificuldades. (...) O estágio, além de seleção, é também e primordialmente capacitação para o trabalho. O estagiário é levado a ver e compreender, a avaliar e a avaliar-se, a descobrir as implicações essenciais de seu trabalho a partir dos contatos que o nutriu e das situações que foi levado a vivenciar. O processo de escolha é mútuo e recíproco: o trabalho seleciona a pessoa e a pessoa assume o trabalho como uma parte de si mesma"* (Costa, 1991:39).

*Contratação do quadro de pessoal que supervisionará e prestará atendimento direto (tornar público o processo de abertura da seleção):*

Para a **equipe de supervisão**, o número indicado são 05 (cinco) profissionais com nível superior completo, na área de humanas. Deverá ser observado o critério indicado na metodologia: equipe multiprofissional. Além disso, deverá ser comprovada experiência mínima de 02 (dois) anos na área (gestão), preferencialmente em ações/programas de atenção à família, crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social.

Para a **equipe de educadores** que atenderá diretamente famílias, crianças e comunidades, profissionais com segundo grau completo, preferencialmente cursando o terceiro grau na área de humanas. Outro requisito é a comprovação de conhecimento e experiência anteriores com crianças e adolescentes, preferencialmente em programas sócio-educativos de atenção à situação de risco pessoal e social.

Faz parte desse processo:

- entrega de curriculums/preenchimento de ficha de recrutamento;
- realização de entrevista;
- realização de provas escritas (conhecimento da legislação, das fases de desenvolvimento da população infanto-juvenil, das instâncias de concretização das ações de proteção, facilidade de comunicação oral e escrita);
- testes (psico-físico);
- estágio probatório (30 dias).

Todas essas fases do processo seletivo são eliminatórias.

O processo de seleção deve ser realizado por profissionais competentes na área de recrutamento e seleção, com apoio e respaldo inicial do GT Criança e Adolescente do IADES.

Esse processo deve ser feito em duas etapas: primeiro, seleciona-se a equipe técnica; segundo, a equipe de educadores. Isto para que a equipe técnica participe do processo de seleção.



#### 4. AVALIAÇÃO EM TODAS AS ESFERAS

A avaliação de programas sociais vem ocupando, hoje, lugar de destaque diante do quadro das desigualdades sociais que tem demandado, cada vez mais, a existência de programas e serviços sociais para que os cidadãos possam usufruir dos mínimos de cidadania frente a uma política que privilegia o desenvolvimento econômico e tecnológico.

Como a avaliação não se constitui numa prática incorporada à gestão de políticas públicas, tem sido difícil, muitas vezes, garantir a continuidade de um programa inovador.

Aferir a eficácia e a visibilidade da política e dos serviços, tanto nos seus aspectos positivos, negativos e o seu impacto junto à sociedade e a população usuária, faz parte do cotidiano da ação.

A avaliação pressupõe um sistema de monitoramento para se mensurar o processo de implantação, implementação, desenvolvimento, eficiência e eficácia da política e dos serviços ofertados.

Esta ação requer o envolvimento dos três níveis de gestão - central, técnica, regionalizada -, no sentido de trabalhar os registros da ação efetuada por todos os envolvidos, onde devem constar:

- as observações do dia a dia do atendimento;
- o impacto e os resultados na proteção e desenvolvimento da população atendida;
- as articulações, parcerias, pactos realizados para a efetivação da política e dos serviços;
- os impactos da ação articulada em rede;
- a capacidade de elaboração de novas metodologias e a difusão dos resultados do programa; entre outros.

**A avaliação proposta acontece no processo de trabalho (avaliação processual e formativa)**, permitindo a reformulação de metodologias e estratégias, bem como a verificação dos pontos de estrangulamento que podem ser modificadas no cotidiano. **As técnicas de avaliação podem ser diversas.** O importante é que elas sejam capazes de mostrar como o trabalho vem sendo realizado.

A avaliação processual - aquela que acontece em todo o processo da ação - faz parte dos instrumentos necessários *"para a melhoria do desempenho dos programas sociais, como uma instância de aprendizagem que permite reelaborar e melhorar esses programas em novos ciclos da política social; portanto, ela é concebida como condição necessária para aperfeiçoar os programas atuais e futuros..."* (Sulbrandt, 1994:369).

Os resultados da avaliação processual são retroalimentadores de todos os gestores, no sentido de que medidas adequadas possam ser tomadas durante o trabalho, visando a melhoria do atendimento na ponta: crianças, adolescentes e famílias em situação de risco pessoal e social. Também serve para o estabelecimento de parâmetros da política em execução e para tomar as decisões sobre sua continuidade, correção ou suspensão pelas equipes gestoras, principalmente do grupo gestor central.

Deve fazer parte desse processo avaliativo todos os envolvidos na rede de serviços, bem como os usuários dos programas sociais guardadas as devidas especificidades.



## 5. ESTRATÉGIAS DE IMPLEMENTAÇÃO, INSTRUMENTALIZAÇÃO E METAS

A proposta metodológica apresentada deve ser entendida em sua totalidade. Ao se pautar em princípios, orientações e práticas que apontam para um *"novo olhar na compreensão da infância, da juventude e da família no município de São Paulo"* pretende-se potencializar processos educativos, culturais e políticos que resgatem *"as dimensões constitutivas da problemática de forma sistemática e integrada, priorizando tanto aspectos comunitários e de inserção geográfica, quanto os aspectos educativos, familiares; quanto também a existência e/ou implementação de equipamentos sociais e integração institucional, objetivando-se a articulação operacional rumo a uma política integral e integrada voltada às crianças e adolescentes 'vítimas da rua'"*<sup>2</sup>.

Dessa forma, as estratégias, ações e procedimentos para implementação do PROASF, levando-se em conta os princípios e diretrizes pedagógicos que alicerçam os programas e ações de atenção integral e integrada, não podem ser vistos ou entendidos isoladamente, para que não se reproduza mais uma vez programas estanques e fechados em si mesmos, mediante práticas dispersas, fragmentadas ou pontuais.

O caminho a ser trilhado, visando a implementação dos programas, é o da busca da articulação e integração de todos os agentes sociais, sejam eles representantes do poder público ou da sociedade civil.

Para que se tenha essa compreensão é necessário que a proposta metodológica - e os programas por ela indicados - seja apreciada e debatida pelas instâncias responsáveis por sua implementação e operacionalização apoiando-se nos seguintes instrumentais:

- folders, cartilhas;
- seminários e dinâmicas de grupo;
- cadernos de controle/acompanhamento;
- avaliação.

Esta fase constitui-se na operacionalização do Programa junto às famílias, crianças, adolescentes e comunidade em geral. A implantação passa pelos seguintes critérios/condições:

- quantidade de espaços para a atenção regionalizada (de acordo com as demandas);
- localidade e diversidade dos problemas detectados - da rede de serviços e equipamentos sociais, das condições sócio-econômico-geográfico e populacional;
- grau de mobilização para a gestão do programa.

### 5.1. Pré-condição à ação integrada PROASF

#### 5.1.1. Divulgação Institucional: ECA (Lei Federal 8.069/90) e Conselhos Tutelares

Considerando-se que os Conselhos Tutelares foram criados e regulamentados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Lei Municipal nº 11.123/91 para fazer cumprir as determinações destes diplomas legais, é fundamental, portanto, que se estabeleçam estratégias de divulgação do ECA visando informar e sensibilizar a sociedade da importância dessa nova legislação, bem como das atribuições e competências dos Conselhos Tutelares na defesa dos direitos da infância e da juventude (IADES, Metodologia, Parte 1: 25-26).

---

1 . Metodologia, Módulo II, Parte I, p. 7.

2 . Op. Cit., p. 10



### **Plano de Comunicação Institucional - ECA:**

- Reprodução e distribuição gratuita do ECA (forma original e resumida) para toda a rede pública e privada de atenção à criança e ao adolescente, em todos os níveis de serviço;
- divulgação do ECA e dos C.Ts na mídia:
  - ⇒ nas emissoras de rádio (AM e FM), junto aos programas de grande audiência popular;
  - ⇒ inserções nos programas de televisão voltados para o público infantil;
  - ⇒ nos jornais de grande circulação, direcionando seu conteúdo aos direitos fundamentais da criança e do adolescente, localização e serviços prestados pelos Conselhos Tutelares;
  - ⇒ em revistas dirigidas ao público adolescente;
  - ⇒ em redes de jornais de bairro, voltados ao público regional sob a jurisdição dos Conselhos Tutelares;
  - ⇒ na Imprensa Oficial do Município - D.O.M.
- divulgação por meio de cartazes e panfletos institucionais junto aos órgãos públicos e privados de atenção à criança e ao adolescente, em todos os níveis de serviço, constando:
  - ⇒ atribuições dos C.Ts;
  - ⇒ sua disposição em contribuir com outras iniciativas que não só as oficiais;
  - ⇒ sua localização, telefone, horários de atendimentos e plantões de seus membros.
- desenvolver uma campanha publicitária voltada para ônibus e *outdoor*, divulgando o ECA e os C.Ts, bem como no jornal do ônibus, no âmbito da SP-Transportes;
- apresentar um programa de palestras voltado à rede pública e privada de educação, segurança, saúde, bem-estar social, cultura e lazer, buscando esclarecer e divulgar o ECA e os C.Ts junto aos profissionais das diversas áreas, advertindo sobre suas responsabilidades, constantes do próprio ECA, quanto ao atendimento e encaminhamento das questões ligadas aos direitos da criança e do adolescente.

### **Planejamento do processo/conteúdo para divulgação do ECA e dos Conselhos Tutelares:**

- *órgãos responsáveis*: CMDCA-SP, Conselhos Tutelares, Executivo Municipal (CASA, GEMINTER, secretarias de governo).
- *pauta para discussão* - avaliação do conteúdo institucional dentro da proposta apresentada pelo IADES:
  - ⇒ artigos do ECA;
  - ⇒ Conselhos Tutelares (atribuições e estrutura operacional);
  - ⇒ formas de divulgação para curto, médio e longo prazo;
  - ⇒ mídia ideal e/ou disponível (imprensa e eletrônica);
  - ⇒ fontes de recursos (FUMCAD e/ou assessoria de comunicação de imprensa).
- *órgãos executores do programa de divulgação*:
  - ⇒ CMDCA-SP: aprova a proposta de divulgação e aloca os recursos necessários do FUMCAD (se houver);
  - ⇒ Executivo Municipal: por meio dos recursos do FUMCAD ou com receita própria da secretaria de governo (assessoria de imprensa e comunicação)



contrata a empresa que produzirá a campanha, dentro da proposta aprovada pelo CMDCA.

#### 5.1.2. Banco de dados atuante

Considerando-se a necessidade de instrumentalizar o CMDCA e os Conselhos Tutelares no planejamento e consecução de políticas públicas junto às entidades de atendimento (públicas e privadas), aos movimentos da sociedade civil e ao poder público, de forma articulada e integrada, a construção de um banco de dados dinâmico e regionalizado constitui um mecanismo importante no sentido de fornecer informações, permanentemente atualizadas, sobre a situação de crianças e adolescentes, em especial aquelas em situação de rua, no município de São Paulo.

Esse banco deverá ser operacionalizado através dos indicadores CDI - Centro de Dados Informatizados do COPROCAF, de levantamentos regionais realizados pelos Conselhos Tutelares, do cadastramento do CMDCA, das informações das secretarias ligadas ao GEMINTER (ainda não disponíveis), e dos indicadores e caracterização sobre a realidade da criança e do adolescente (IADES, Metodologia, Parte 1).

#### 5.2. Programa 1: educação de rua (meio aberto)

Acompanhamento da criança e do adolescente em situação de rua.

Objetivos: devem ser implementados simultaneamente conforme os parâmetros e diretrizes apresentados na metodologia.

- objetivo 1: meio aberto como parte constitutiva e fundamental à rede de proteção especial à criança e ao adolescente;
- objetivo 2: CMDCA e Conselhos Tutelares - "a reengenharia das entidades";
- objetivo 3: estatísticas, dados e indicadores sobre criança e adolescente - "credibilidade e confiabilidade";
- objetivo 4: criança de rua - "coisa para profissionais".

#### Estratégias de ação

1. articulação com as entidades e serviços que hoje mantêm atendimento em meio aberto através da atuação com profissionais trabalhando nas ruas. Como sugestão, apontamos a Pastoral do Menor e as Casas Abertas como interlocutores iniciais do processo de integração do Programa 1.
  - implementação em 15 dias.
  - Proposta para discussão - pauta:  
Dinâmica de integração/ discussão da metodologia;  
Sensibilização/ acordo operacional;  
Mapeamento da retaguarda já existente/ otimização;  
Cobertura sistemática / eventual  
Cultura do registro/ homogeneização de informações.
2. Para um *start* ao Programa 1, faz-se recomendável a realização de um ciclo de debates com as entidades e profissionais que desenvolvem trabalhos junto a crianças e adolescentes em situação de rua com um mínimo de 15 dias de divulgação/articulação e sensibilização, chamado pelo CMDCA. Esse ciclo de debates terá no mínimo 3 dias de duração, com atividades vespertinas e buscará um agendamento em profundidade das ações PROASF no



município de São Paulo ,bem como as estratégias de implantação micro-territorializadas.

3. O *start* de articulação da rede de atendimento para Meio aberto, pressupõe que os serviços, órgãos e secretarias da municipalidade também caminhem para a disponibilização de recursos e fluxos . Por razões exógenas ao PROASF, não é possível a apresentação de um cronograma integrador das ações que envolvam as secretarias e serviços sob responsabilidade da atual administração, em final de gestão.
4. As ações no nível micro-territorializado, com início na 1ª quinzena de setembro deverão envolver simultaneamente a rede movimentalista e sociedade civil buscando sensibilização e apoio tanto sob o ponto de vista das propostas quanto da operacionalização das ações junto às crianças e adolescentes. Esse trabalho, apesar de sua natureza permanente e continuada, será objetivado em 30 dias, no máximo com a condução a cargo dos Conselhos Tutelares das regiões..
5. Ainda no nível micro-territorializado, buscar junto às unidades de serviços públicos existentes na região, mínimos de recursos e garantias, necessários ao atendimento das demandas de trabalho junto ao público alvo, constituindo uma mini rede de retaguarda sob orientação do Conselho Tutelar e aos educadores de rua .
6. Juntamente com os Conselhos Tutelares, os educadores de rua e as entidades a que se vinculam devem estabelecer fluxos de informações para municiar com dados primários os diversos agentes envolvidos na execução do PROASF e dar continuidade em ações integradoras, articuladoras das frentes de atuação visando atendimento às famílias das crianças e adolescentes já identificados em suas demandas e no acesso destas aos serviços públicos a que fazem jus. Como exemplo, pode-se buscar junto aos postos de L.A., estratégias de trabalho junto a famílias .
7. Todo o trabalho em Meio Aberto (de rua) deve estar voltado para o fortalecimento dos Conselhos Tutelares e sua influência nos diversos níveis de decisão e atuação, buscando potencializar a fiscalização dos serviços destinados ao atendimento à crianças e adolescentes em situação de risco pessoal. A cada encaminhamento e entidade contatada, essa premissa deve ser levada em consideração.

### 5.3. Programa 2: política de abrigo

O atendimento e albergamento/abrigamento de crianças e adolescentes em situação de rua deverá ser regionalizado e será realizado em duas modalidades, conforme a criança/adolescente e suas necessidades:

- Através das **entidades de atendimento/abrigo temporário**, cujos espaços e vagas devem ser viabilizados pelos Conselhos Tutelares, educadores, gestores técnicos PROASF (uma vez que é impossível abrigar crianças e adolescentes de toda uma região em uma única "Casa", implantada para atender, no máximo, entre 10 e 15 crianças/adolescentes), deixando em cada uma dessas entidades de atendimento/abrigo temporário vagas disponíveis aos Conselhos Tutelares (3 a 4 vagas).
- Através das **Casas de passagem/convivência**, as quais deverão constituir-se enquanto espaços de apoio às crianças e adolescentes em situação de/na rua, com um atendimento de 24 horas ininterrupto. Cada espaço (na primeira fase 20 Casas) deve atender, no máximo, 15 crianças e adolescentes, pois o atendimento, ao ser personalizado, impõe o conhecimento da população, ou seja, um diagnóstico psico-social-pedagógico que indicará qual a linha de atenção a ser realizada para cada caso. Não é mais um lugar para se "deixar" os meninos e meninas. E, sim, uma



proposta onde o atendimento deve ser realizado prioritariamente nos serviços sociais da rede regionalizada, com o indicativo de retorno ao grupo familiar de origem. Esses espaços contarão com educadores sociais selecionados, segundo critérios da metodologia proposta. Dada a natureza do atendimento, cada espaço deve contar com 8 (oito) educadores sociais, que deverão atender, numa jornada de 6:00 horas diárias ininterruptas.

O início do Programa dar-se-á através das entidades existentes, na medida em que sejam trabalhadas a integração das redes e retaguardas na região e a implantação de 1 ou duas Casas - referenciais piloto para avaliação posterior.

As regiões de implantação das Casas deverão ser definidas junto com os Conselhos Tutelares e COPROCAF, CMDCA e Coordenação PROASF, após a seleção da equipe técnica gestora, da equipe de educadores sociais e do planejamento de trabalho desses educadores que atuarão nas respectivas Casas.

#### **5.4. Programa 3: retorno à família**

A família se constitui no *lócus* privilegiado da ação do PROASF, no sentido de assegurar o retorno de crianças e adolescentes a convivência familiar. Dessa forma, várias são as proposições de programas de caráter estrutural e emergencial destinados às famílias como: geração de trabalho, complementação da renda familiar, apoio psicossocial e jurídico, elevação do grau de escolaridade, entre outros. A família é considerada extensiva - pai, mãe, parentes, agregados e outras relações que se caracterizam por laços de consangüinidade e/ou afetividade, formalizados ou não por atos jurídicos. Da mesma forma, é preciso considerar que é no espaço familiar e comunitário que se dá a socialização, a cooperação, o aprendizado de afetos, como também as rupturas, as perdas e os ganhos na construção/reconstrução da trajetória de vida dos grupos.

Para a implementação de uma política de atendimento voltada à família, deve-se levar em conta que:

- O PROASF pretende, ao longo do tempo ser um programa de orientação e apoio sócio familiar ampliado para todas as famílias que necessitem (Metalinguagem - Carlos Vaz);
- O PROASF constitui-se como política pública de atenção à família, com recorte inicial à situação de risco pessoal e social, cujos filhos encontram-se em situação de/na rua (ações dos programas 1 e 3 articulados);
- Deve-se buscar a participação ativa das famílias em todas as etapas do trabalho, bem como nas decisões e implementação das ações para que estas possam dar suporte a seus filhos;
- A família deve ser considerada enquanto sujeito e objeto das ações nos programas de atenção integral, sendo co-partícipe tanto nos programas de garantia de proteção especial quanto nos programas de garantia de políticas públicas universais (todos os programas PROASF articulados).

#### **5.5. Programa 4: inserção em equipamentos sociais**

Cabe ressaltar que não houve proposições por parte dos órgãos públicos (secretarias) relativas ao PROASF, mantendo-se na mesma postura omissa e fechados ao diálogo. As propostas apresentadas são, portanto, fruto da participação da Sociedade Civil no processo de elaboração metodológica. Reafirma-se aqui que a moderna gestão social exige modelos flexíveis e participativos, menos hierárquicos e mais horizontais que



envolvam negociação e participação dos diversos interlocutores nas decisões e ações das diversas políticas públicas, rompendo assim com a visão tradicional e centralizadora, na qual normas e procedimentos são ditados de cima para baixo e em total desacordo com o que o ECA preconiza.

O ECA propõe um novo ordenamento institucional (municipalização, descentralização) no qual as ações de atenção integral e integrada às crianças e adolescentes pressupõem o envolvimento dos agentes sociais nesse processo (família, comunidade, estado), promovendo uma nova dinâmica de conjugação de forças no modo de fazer público. Nesse sentido elege:

- O município como espaço territorial para as ações e serviços de atenção cotidiana às crianças e adolescentes, com articulação metropolitana e micro-regional.
- O governo municipal como executor principal das políticas públicas de atendimento deliberadas pelo CMDCA
- Os Conselhos Tutelares como o principal órgão fiscalizador da rede de atenção à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social.
- Políticas Públicas e ações integrais e integradas de atenção à criança e ao adolescente, garantida a articulação operacional entre as esferas de governo (secretarias) e da sociedade civil;
- Ações integradas e coordenadas, apoiadas em princípios diretrizes e programas em consonância com o PROASF no que tange às ações voltadas às crianças e adolescentes em situação de rua evitando paralelismos e superposições de competências nas esferas de governo e na relação governo/sociedade civil;
- Definição clara de competências e ações de proteção especial, em intercâmbio e interface com as forças sociais organizadas na comunidade, acatando aquelas acolhidas pelos Conselhos Tutelares e CMDCA, dando encaminhamento junto à coordenação do PROASF;
- O estabelecimento de um fluxograma e um cronograma operacional no sentido de garantir as interfaces, retaguardas e articulações das políticas públicas relativas ao PROASF;
- A difusão da metodologia PROASF em todas as redes e instâncias que conduzam às ações.

Enquanto procedimentos de uma política pública, aponta-se para os seguintes conjuntos de conteúdos:

- Cada equipamento deve buscar construir um "recado" claro e definido a ser "passado" para a criança ou adolescente. Deve ter começo, meio e fim, além de ser sistemático.(conteúdo pedagógico);
- Travar um constante e cotidiano combate contra o sucateamento de seu local de trabalho e buscar a política de RH mais adequada à realidade profissional imposta.(conteúdo profissional);
- Sistematizar uma dinâmica de atendimento integrada e integradora, privilegiando a troca de informações, o diálogo, a democratização das relações nas dimensões profissional, pessoal e política.(conteúdo gerencial);
- Buscar compreender as relações dentro e fora de equipamentos tomados isoladamente e em conjunto com outros que também desenvolvem trabalhos na área, sistematizando uma visão de conjunto e com nexos na sociedade como um todo (conteúdo transformador).



## **5.6. Programa 5: orientação ocupacional para crianças e adolescentes/formação profissional para adolescentes**

O Programa de Orientação Ocupacional e o de Formação Profissional aponta para um conjunto de ações e procedimentos necessários a sua implementação, tendo por meta garantir o acesso de crianças e adolescentes, principalmente daquelas em situação de rua, à educação, cultura, esporte, lazer e formação profissional (para adolescentes).

Nesse sentido, é importante ressaltar alguns princípios e pressupostos que fundamentaram a formulação desse Programa.

O primeiro diz respeito à centralidade da educação formal - cujo *locus* privilegiado é a escola - no processo educativo da criança e do adolescente. Uma política de orientação ocupacional para crianças e adolescentes e de formação profissional para jovens deve, portanto, vincular-se à educação formal, visando garantir o desenvolvimento pleno e a formação integral dessa população.

O segundo, refere-se ao papel conferido às crianças e aos adolescentes no âmbito do processo educativo, na medida em que estes não devem ser encarados como agentes passivos, mas como sujeitos interativos e que produzem conhecimento.

Por fim, não se pode perder de vista os fatores, sejam econômicos sejam culturais, que atuam como causa de exclusão de parcelas significativas da população infanto-juvenil de seus direitos básicos, fazendo com que crianças e adolescentes estejam exercendo atividades notoriamente prejudiciais ao seu pleno desenvolvimento bio-psico-social.

São 4 os objetivos principais que se quer atingir com a implementação e operacionalização do Programa de Orientação Ocupacional de Crianças e Adolescentes e Formação Profissional de Adolescentes:

1. O retorno/permanência de crianças e adolescentes à escola;
2. O acesso à equipamentos/serviços/programas que se inscrevem nas áreas da cultura, esporte e lazer;
3. O acesso de adolescentes aos programas de formação profissional, entendendo formação profissional como parte integrante do processo educativo;
4. A erradicação da exploração de mão-de-obra infanto-juvenil.

Atingir esses objetivos implica atuar em dois níveis de ação, de forma sistemática e integrada. O primeiro diz respeito às ações gerais, rumo à universalização de políticas básicas na área da educação, cultura, esporte e lazer. O segundo aponta para ações e procedimentos que visam a articulação e integração dos equipamentos/serviços/programas sociais existentes (públicos e privados) que promovem orientação ocupacional para crianças e adolescentes e formação profissional para adolescentes. Esse Programa deverá atuar em interface com os demais programas do PROASF (Meio Aberto, Retorno à Família e Casa de Passagem/Convivência), no atendimento a crianças e adolescentes em situação de/na rua, recorte inicial do PROASF.

### **Ações gerais (junto ao Executivo Municipal - secretarias e órgãos):**

- Universalização do acesso à escola:
  - ⇒ vagas nas escolas públicas, conforme as demandas;
  - ⇒ bolsas de estudo;
  - ⇒ melhoria e reformulação do ensino básico;
  - ⇒ suporte material, orientação e apoio sócio-pedagógico adequados à população atendida pelo PROASF.



- **Universalização do acesso à cultura, esporte e lazer:**
  - ⇒ possibilitar o acesso aos equipamentos nas áreas da cultura, esporte e lazer (bibliotecas, museus, parques, clubes esportivos etc.)
  - ⇒ possibilitar o acesso aos serviços e programações culturais, esportivas e de lazer, de forma regionalizada e micro-regionalizada;
  - ⇒ garantir recursos para iniciativas comunitárias na criação de espaços e programações culturais, recreativas e esportivas.
- Desenvolvimento de programas de geração de emprego para os adultos da família.
- **Erradicação do trabalho infantil e da exploração da mão-de-obra juvenil:**
  - ⇒ promover campanhas de sensibilização e mobilização de toda a sociedade para o combate ao trabalho infantil e acompanhamento/controlado da fiscalização do trabalho juvenil, em consonância com as recomendações e normas nacionais e internacionais;
  - ⇒ conclamar a participação e envolvimento de instâncias da sociedade civil na luta contra a exploração do trabalho infanto-juvenil nas diversas escalas territoriais (municipal, regional e micro-regional), em parceria com o CMDCA e com os Conselhos Tutelares:
    - ⇒ sindicatos de trabalhadores;
    - ⇒ organizações não-governamentais;
    - ⇒ Fóruns Regionais e Setoriais;
    - ⇒ associações de moradores e sociedades amigos de bairro;
    - ⇒ igrejas e associações religiosas;
    - ⇒ conselhos da escola, associações de pais e mestres, grêmios estudantis etc.
  - ⇒ coibir o trabalho ilegal por meio de denúncias e da notificação às autoridades competentes (C.Ts);
  - ⇒ fiscalização sistemática e de qualidade a cargo dos órgãos públicos competentes, garantindo:
    - ⇒ punição a estabelecimentos que empregam mão-de-obra infantil ou exploram a mão-de-obra juvenil, contrariando as normas estabelecidas pela legislação vigente;
    - ⇒ direitos trabalhistas e previdenciários aos adolescentes trabalhadores maiores de 14 anos de idade que estejam inseridos no mercado de trabalho.

**Ações em interface com os Programas: Meio Aberto, Retorno à Família, Casa de Passagem/Convivência:**

*Orientação Ocupacional:*

- articulação com as entidades e serviços (públicos e privados) que hoje oferecem programações ocupacionais ou atividades sócio-educativas para crianças e adolescentes, mediante uma dinâmica de integração:
  - ⇒ mapeamento de forma regionalizada e micro-regionalizada;
  - ⇒ sistematização e fluxo das informações;
  - ⇒ realização de um ciclo de debates com as entidades e profissionais que desenvolvem trabalhos sócio-educativos com crianças e adolescentes, abordando os seguintes temas: proposta metodológica, conteúdos programáticos, oferta de programações, trabalho em rede etc.
  - ⇒ realização de acordos operacionais:
    - ⇒ em interface com a escola;
    - ⇒ em interface com os programas meio aberto, retorno à família e casa de convivência e passagem.



### **Formação Profissional:**

- **articulação com as entidades e serviços (públicos e privados) que hoje oferecem programas de geração de renda para adolescentes;:**
  - ⇒ **mapeamento de forma regionalizada e micro-regionalizada;**
  - ⇒ **sistematização e fluxo das informações;**
  - ⇒ **realização de um ciclo de debates abordando os seguintes temas:**
    - ⇒ **proposta metodológica;**
    - ⇒ **formação profissional dentro do processo educativo;**
    - ⇒ **conteúdo programático conforme interesse, habilidades e potencial criativos dos adolescentes;**
    - ⇒ **programações e métodos.**
  - ⇒ **realização de acordos operacionais:**
    - ⇒ **em interface com a escola;**
    - ⇒ **em interface com programas sócio-educativos;**
    - ⇒ **em interface com os programas meio aberto, retorno à família e casa de convivência e passagem.**



## BIBLIOGRAFIA

- ASCIUTTI, Cacilda M. - **Pesquisa Participante CONDECA/SP - 1994**, São Paulo, Ed. IMESP, junho de 1995.
- CARVALHO, Maria do Carmo B. (Coord.). **Gestão Municipal dos Serviços de Atenção à Criança e ao Adolescente**, IEE/PUC-CBIA-SP, São Paulo, Forja Editora, 1.995.
- Cendeck - Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social, **Conselhos Municipais de Direitos**, Recife, 1993.
- CONDECA/SP - Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo. **Cadernos do Encontro Estadual**, Ferramenta de Trabalho No. 2, Coord. Conselheira Cacilda M. Ascitti, São Paulo, Ed. Forja, dezembro de 1995.
- Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.
- COSTA, Antonio Carlos G. **Por uma pedagogia da Presença**, MAS/CBIA, Brasília, 1.991.
- Estatuto da Criança e do Adolescente**, 1990.
- DANIEL, Celso. **Gestão local e participação da sociedade**, São Paulo, FGV e PUC/SP, s.d.
- DOWBOR, Ladislau. **Governabilidade e descentralização**, PUC/SP, fevereiro de 1994.
- FREIRE, Paulo. **Educadores de Rua: Uma abordagem crítica**. UNICEF/SAS/FUNABEM, Rio de Janeiro, s.d.
- GALEANO, Lidia. **O Direito da Criança e do Adolescente à Proteção Especial**, SINCAD - Sistema Nacional de Capacitação a Distância, novembro de 1991, (mimeo).
- IADES. **Crianças e Adolescentes em Situação de/na Rua no município de São Paulo**, Relatório Módulo II - Metodologia - Parte I e II, São Paulo, Mimeo, 1.996.
- KLIKSBERG, Bernardo (Org.). **Pobreza uma questão inadiável**. Novas respostas a nível mundial, Escola Nacional de Administração Pública-ENAP/Centro Latino-americano de Administracion para el Desarrollo-CLAD/Fundo da Nações Unidas para a Infância-UNICEF/Fondo de Cultura Economica/Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento, Brasília, 1.994.
- \_\_\_\_\_ **Problemas estratégicos em gerência social**, in *Pobreza uma questão inadiável. Novas respostas a nível mundial*, Escola Nacional de Administração Pública-ENAP/Centro Latino-americano de Administracion para el Desarrollo-CLAD/Fundo da Nações Unidas para a Infância-UNICEF/Fondo de Cultura Economica/Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento, Brasília, 1.994.
- Lei Orgânica da Assistência Social**, 1993.
- MANDELL, Myrna. **Gerência intergovernamental: uma perspectiva revisada**, in *Pobreza uma questão inadiável. Novas respostas a nível mundial*, Escola Nacional de Administração Pública-ENAP/Centro Latino-americano de Administracion para el Desarrollo-CLAD/Fundo da Nações Unidas para a Infância-UNICEF/Fondo de Cultura Economica/Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento, Brasília, 1.994.
- MNMMR - **Teses e Propostas**, IV Assembléia Nacional, agosto de 1996, Brasília, D.F.
- OLIVEIRA, Valdemar Neto. **Controle Social das Políticas Públicas**, in Revista Fórum DCA nº 1 - Políticas e prioridades políticas, Forja Editora, São Paulo, 1.993.
- PEREIRA, Irandi et alli. **O ECA e os trabalhadores da área da menoridade**, SITRAEMFA/CBIA-SP, Forja Editora, São Paulo, 1.992.



SCATOLERO, Duccio. **Turim, una experiencia concreta de prevención frente a los problemas de desviación juvenil**, (Investigador do Instituto de Ciências Médico Forenses da Universidade de Turim, Consultor da Junta de Turim e Juiz Honorário do Tribunal de "Menores" de Turim), Cuadernos Inas, No. 13, Integración Social, Delinuencia, Reinserción y Servicios Sociales.

Secretaria da Criança, **Família e Bem-Estar Social**, São Paulo, 1995, (mimeo).

SPOSATI, Aldaiza. **4º Encontro do Fórum Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente** - Grupo da Assistência Social.

SULBRANDT, José. **A avaliação dos Programas Sociais: uma perspectiva crítica dos modelos usuais** in *Pobreza uma questão inadiável. Novas respostas a nível mundial*, Escola Nacional de Administração Pública-ENAP/Centro Latino-americano de Administración para el Desarrollo-CLAD/Fundo da Nações Unidas para a Infância-UNICEF/Fondo de Cultura Economica/Programa da Nações Unidas para o Desenvolvimento, Brasília, 1.994.

UEL - Universidade Estadual de Londrina/CBIA - **Pesquisa-Ação - a criança e o adolescente em questão: construindo uma metodologia de trabalho**, Londrina, 1994, (mimeo).

