
A OBSERVAÇÃO-PARTICIPANTE NA METODOLOGIA DE AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

LA OBSERVACIÓN PARTICIPANTE EN LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ASISTENCIA SOCIAL

THE PARTICIPANT OBSERVATION IN THE EVALUATION METHODOLOGY OF THE PUBLIC SOCIAL ASSISTANCE POLICY

Diego Borges Cordeiro¹

<https://orcid.org/0000-0002-8329-6438>

<http://lattes.cnpq.br/3493248020249161>

RESUMO: O artigo aponta resultados da Política de Assistência Social da cidade de São Paulo. Contudo, chega-se à compreensão de que o serviço de atendimento socioassistencial não atende necessariamente as demandas de seu público-beneficiário, uma vez implementado “de cima para baixo”, isto é, decidido pela esfera política e a implementação é mero esforço administrativo. A análise acontece a partir da Tenda Bela Vista, equipamento localizado no centro de São Paulo, e que se destina ao atendimento da população em situação de rua. É um dos procedimentos metodológicos para se avaliar o serviço é através da observação-participante, um processo em que demonstra estabelecer um relacionamento multilateral diante dos problemas da política pública. Ademais, o artigo é amparado por bibliografias das ciências sociais e das políticas públicas, em especial à Política de Assistência Social do Brasil.

Palavras-chave: Política pública. Serviço socioassistencial. Observação-participante.

RESUMEN: El artículo destaca los resultados de la Política de Asistencia Social de la ciudad de São Paulo. Sin embargo, se entiende que el servicio de asistencia social no necesariamente atiende las demandas de su audiencia beneficiaria, una vez implementado “de arriba hacia abajo”, es decir, decidido por la esfera política y la implementación es un mero esfuerzo administrativo. El análisis se realiza desde el Tenda Bela Vista, equipo ubicado en el centro de São Paulo, que está destinado a atender a la población sin hogar. Y uno de los procedimientos metodológicos para evaluar el servicio es a través de la observación participante, proceso en el que se demuestra establecer una relación multilateral ante problemas de políticas públicas. Además, el artículo se apoya en bibliografías de las ciencias sociales y las políticas públicas, especialmente la Política de Asistencia Social en Brasil.

Palabras-clave: Política pública. Servicio de asistencia social. Observación del participante.

ABSTRACT: The article points out the results of the Social Assistance Policy of the city of São Paulo. However, it is understood that the social assistance service does not necessarily meet the demands of its beneficiary audience, once implemented “from the top

¹ Doutorando em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP. E-mail: dbc_borges@hotmail.com.

down”, that is, decided by the political sphere and implementation is a mere administrative effort. The analysis takes place from the Tenda Bela Vista, equipment located in the center of São Paulo, which is intended to serve the homeless population. And one of the methodological procedures to evaluate the service is through participant observation, a process in which it demonstrates to establish a multilateral relationship in the face of public policy problems. Furthermore, the article is supported by bibliographies from the social sciences and public policies, especially the Social Assistance Policy in Brazil.

Keywords: Public policy. Socio-assistance service. Participant-observation.

1 INTRODUÇÃO²

Este artigo trata de uma das fases do ciclo de políticas públicas, especificamente sobre o estágio de avaliação da política pública. É um estágio que se concentra esforço necessário para se examinar o desempenho da política e o nível do problema que a gerou (SECCHI, 2012). E, logo, para identificar o problema, nos leva a tomar soluções possíveis, como, por exemplo, avaliar de que forma a política pública está funcionando.

E como a definiu Larry Gerston (1997, p. 120), a “avaliação determina a eficácia de uma política pública em termos de suas intenções e resultados percebidos”. É claro que as intenções e os resultados da avaliação dependem de vários atores que podem se engajar em suas próprias avaliações, sobre o funcionamento e os efeitos da política pública, com o intuito de expressar seu apoio ou oposição a ela, ou ainda de cobrar algumas mudanças (HOWLETT, 2013).

Depois que é executada a avaliação, os problemas podem ser repensados. Pode consistir em mudanças secundárias ou em uma (re)formulação profunda de problema, incluindo até a total descontinuidade da política (DELEON, 1983). O resultado também depende das formas de condução desta avaliação, com a forma que veem essa verificação como um “exercício neutro”, técnico e não político. É evidente que essa intenção nos leva a captar um “espírito positivista” ao momento em que se tenta desenvolver uma metodologia de avaliação do tipo “exame sistemático e empírico objetivo dos efeitos que as políticas e programas públicos em funcionamento têm sobre seu público-alvo em termos dos objetivos que pretendem alcançar” (NACHMIAS, 1979, p.4), mesmo que os objetivos ou metas da política pública exija interpretação subjetiva para determinar o que foi alcançado. E não resta dúvida de que a análise objetiva se limita frente as demandas socialmente construídas em um ambiente politizado.

Já na visão pospositivista tem-se argumentado que, mesmo que a condição possa ser interpretada de maneira diversa por diferentes avaliadores, não há um modo definitivo de determinar a forma correta de avaliação (HOWLETT, 2013, p. 200), e isso não significa que a avaliação da política pública é puramente política e irracional, sem intenções de apurar seu funcionamento e seus efeitos, mas serve para tirar conclusões sobre o (in)sucesso e *insights* sobre os *outcomes* (efeitos produzidos pelos resultados) e suas apurações, bem como levar em conta os limites racionais, sem cair na armadilha de acreditar também que a subjetividade das apurações impedem avaliações significativas e objetivas.

Por outro lado, a avaliação se torna desafiadora com aquilo que se determina o (in)sucesso da política pública. Bovens e t’Hart (1996, p.4) afirmam que “a ausência de critérios estabelecidos sobre sucesso e insucesso, que se apliquem independentemente de tempo e espaço, é um problema sério” para quem deseja compreender da avaliação da política. O insucesso não

² Este artigo trabalha com o sistema de referênciação “ABNT”.

tem sua origem necessariamente no mesmo estágio (MICHAEL, 2006) da política pública, nem necessariamente tem relação com governo ambicioso (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984).

O insucesso pode advir de uma composição equivocada de objetivos e meios no estágio da formulação (BUSENBERG, 2000, 2001, 2004a, 2004b). Assim como, o insucesso pode resultar das consequências de maus julgamentos feitos no estágio de tomada de decisão (BOVENS; t'HART, 1995). Pode decorrer de falta de supervisão eficaz pelos tomadores de decisão sobre aqueles que implementam a política (McCUBBINS; SCHWARTS, 1984). Também o insucesso pode ser proveniente de governos e *policy-makers* (formuladores de políticas) que não avaliam efetivamente os processos políticos e não aprendem as proveitosas lições das experiências passadas (MAY, 1992; BUSENBERG, 2000, 2001, 2004a, 2004b).

E já sabendo que o processo complexo da avaliação depende e se deve aos diferentes conjuntos de atores que estão envolvidos de maneira simultânea e sequencial, em diferentes tipos de atividades de avaliação formal (burocráticos e políticos que lidam no âmbito do governo) e informal (membros não governamentais: como instituto de pesquisa e grupos de interesses) que conduzem suas próprias revisões sobre comportamento e eficácia do governo, abre-se aqui espaço para contribuirmos com esse estágio da política pública, mas com uma “política baseada em evidência” (PAWSON, 2006), a partir da priorização de critérios fundamentados em evidências empíricas, comparativamente às aferições menos formais ou mais “intuitivas” ou experiências.

Nessa ocasião, quando se trata da necessidade de evidências empíricas, automaticamente nos obriga enveredar esforços na direção de uma real preocupação pública. Assim, é possível encontrar uma das preocupações através da expectativa declarada do governo com relação a sua política pública, apontada na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), uma vez que orienta que a sua formulação de política pública deve ser pautada a partir das necessidades dos beneficiários (BRASIL, 2005). Nesse caso, a hipótese é que existem serviços da política de assistência social realmente preocupados em amparar sempre o seu público-beneficiário de acordo com suas demandas.

Tornando-se notória esta preocupação, estamos falando da busca da necessidade em satisfazer outras necessidades (CASTORIADIS, 1982), o que nos estimula perguntar: mas, até que ponto as demandas (necessidades) dos beneficiários são realmente atendidas pelos serviços de atendimento assistencial, estes mesmos orientados pela PNAS?

A avaliação tem que contribuir para evitar ou minimizar falhas políticas causadas por uma combinação inadequada entre as expectativas do governo e as condições reais no campo (HOWLETT, 2013), e não resta dúvida que trazemos aqui um questionamento em que nos convida aproximarmos da Política de Assistência Social, na tentativa de compreender o que está produzindo a despeito dos objetivos declarados.

2 METODOLOGIA

2.1 O Estudo de caso a partir da Tenda Bela Vista

E diante de toda essa exposição introdutória sobre o estágio de avaliação da política pública e a tentativa de se compreender os objetivos declarados pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o procedimento básico agora em diante é analisar um serviço da política da

assistência social brasileira a partir de outro ângulo, com um olhar mais aproximado referente ao seu funcionamento e desempenho.

O serviço escolhido para avaliação é o Espaço de Convivência Bela Vista, mais conhecido como “Tenda Bela Vista”³. Trata-se de um dos serviços públicos da rede socioassistencial da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) da cidade de São Paulo, localizado no bairro “Bela Vista”, um equipamento que faz parte da operacionalização da Política Nacional de Assistência Social e que contribui para o sistema de Proteção Social, corroborando diariamente nas demandas de seu público-beneficiário, especialmente a população adulta em situação de rua, com idade a partir de 18 anos, segundo a Portaria 46/SMADS/2010.

A publicação da *Cartilha de Direitos da Pessoa em Situação de Rua* reforça que as “Tendas são locais que devem atender as necessidades da população em situação de rua” (BRASIL, 2012, p. 19). A escolha da Tenda Bela Vista para o desenvolvimento do trabalho se dá primeiramente pela identificação do número de pessoas em situação de rua na cidade de São Paulo, como um dos aspectos mais sintomáticos da necessidade de políticas de assistência social. De acordo com a descrição dos dados do censo 2019 da população em situação de rua, foram contados o total de 24.344 pessoas vivendo nas ruas da cidade de São Paulo. No entanto, a Tenda está para atendê-los conforme suas necessidades.

Outro critério de escolha com relação a Tenda é que a região central da cidade de São Paulo é um dos territórios mais atrativos por esse segmento social. Chega-se em 2019, segundo o censo desta população, em torno de 7.593 pessoas em situação de rua que transitam e vivem às ruas do distrito Sé, o que ao mesmo tempo depara-se com o fato de que o Espaço de Convivência Bela Vista, nesse caso a Tenda Bela Vista, estar suscetível a ser uma das mais bem referenciadas da cidade, primeiramente por estar instalada na própria região central, isto é, localização onde se concentra um número considerável de população em situação de rua e que, de certa forma, favorece o acesso diário dessas pessoas a esta Tenda.

Desse modo, compreende-se a importância da Tenda Bela Vista e que ela deve-se tornar o objeto de estudo, de um “único caso”, a partir de uma exploração intensa, denominado “estudo de caso”.

2.2 A observação-participante na metodologia de avaliação da política pública

E para avaliação da Tenda trazemos um método sugestivo. Estamos falando da possibilidade de inserir no método de avaliação a “observação-participante”⁴.

Podemos definir a observação-participante enquanto um processo de descrição densa-qualitativa e minuciosa de dados coletados e indutivo de análise, guiado pelo senso questionador do pesquisador que se desenvolve a partir de um período através do trabalho de campo (MAT-TOS, 2011). A observação-participante é conhecida também como etnografia, pesquisa inter-

³ Segundo o Edital nº 235/2011SMADS, o serviço poderá ser realizado em espaços alternativos com estrutura de Tendas. A possibilidade de implantação do serviço Tenda em espaços alternativos nos mostra o objetivo da SMADS em relação ao surgimento do serviço, pois, nesse sentido, o termo “espaços alternativos” soa como um serviço sem muita pretensão referente a uma qualidade adequada de atendimento.

⁴ Preferimos utilizar o termo “observação-participante” no lugar da palavra “etnografia”, mesmo sabendo que a etnografia é realizada por meio da “observação-participante”. O motivo se dá porque a etnografia está bastante voltada ao campo da área do conhecimento da antropologia.

pretativa, pesquisa hermenêutica, dentre outras. Compreende o estudo, pela observação direta, das formas costumeiras de viver de um grupo particular de pessoas (MATTOS, 2011, p. 51), de um determinado lugar, podendo, por exemplo, ser em escolas, ou apenas dentro de uma única sala de aula, como também numa residência etc.

Em nosso caso, a observação-participante somente se aplica nos espaços físicos da Tenda Bela Vista, sob um processo de acompanhamento exploratório. O acompanhamento se torna necessário para se compreender o comportamento das pessoas e de grupos, e que é necessário observá-los por um longo período e não num único momento (WHYTE, 2005). O tempo aqui se torna pré-requisito para melhor se compreender a Tenda. Foi realizado um acompanhamento com base na experiência adquirida pelo autor nos anos 2012 a 2019, cujo objetivo foi documentar, monitorar e tentar encontrar os significados dos fenômenos ocorridos na Tenda.

Normalmente o pesquisador designado a fazer uso da observação-participante não sabe de antemão onde está “aterrissando” no território, e desconhece muitas vezes as teias de relações que vai se deparar. As informações que obtém, as respostas que são dadas às suas indagações, dependerão, ao final das contas, do seu comportamento e das relações que desenvolve com o grupo estudado, por exemplo (WHYTE, 2005). E o método acontece com base à aproximação entre o pesquisador e o objeto, o que se torna um “facilitador” para esclarecer as incertezas que permanecem ao longo da investigação.

A observação-participante implica saber ouvir, escutar, ver, fazer uso de “todos os sentidos”. É preciso aprender quando perguntar e quando não perguntar, assim com que perguntas fazer na hora certa (WHYTE, 2005, p. 303). As entrevistas formais são muitas vezes desnecessárias (Ibidem, p. 304), devendo a coleta de informações não se restringir a isso. No entanto, durante a atuação do pesquisador não foi utilizado o uso de questionário para aplicação de entrevistas, pois a pesquisa se desenvolveu com base na rotina de trabalho, juntamente com a autodisciplina, mediante notas e manutenção do diário de campo (*field notes*) para que se pudesse apreender os dados, bem como foi utilizado o uso da fotografia para alguns registros do território. A observação dá acesso a uma ampla gama de dados, inclusive os tipos de dados cuja existência o investigador pode não ter previsto quando começou a estudar, e, portanto, é um método bem adequado aos propósitos do estudo de caso (BECKER, 1999, p. 118).

A observação do pesquisador se concentrou na descrição densa sobre a qualidade da estrutura da Tenda, especificamente sua infraestrutura, isto é, se a oferta do espaço físico propicia uma qualidade adequada para o atendimento do público-beneficiário, não esquecendo de focar também nos atores (funcionários e o público-beneficiário) que ocupam o local, seus papéis determinados, pois sabe-se que a estrutura física do espaço e sua dinâmica de atendimento muitas vezes é reflexo dos significados das ações e interações humanas no local.

Estuda-se preponderantemente os padrões mais previsíveis das percepções e comportamento manifestos na rotina diária (MATTOS, 2011, p. 51) do pesquisado, exatamente aqueles enaltecidos por meio dos conflitos, ocorridos nos espaços da Tenda, como nos atendimentos, na dinâmica da organização dos espaços, nas regras, como também nos silêncios que às vezes dificultavam para sabermos melhor sobre a natureza do fenômeno. Os conflitos, sem dúvida, expressaram a qualidade, o desempenho e a demanda da Tenda Bela Vista. Assim sendo, passa-se a utilizar, neste artigo, o conflito como um “indicador de cenas” durante a observação-participante.

Por fim, o período de observação é utilizado para entender e “validar” o significado da

Tenda, por meio de uma “anotação mais completa possível” sobre a Tenda, levando em consideração aquilo que possa-se ser percebido, interpretado e apreendido com os eventos, fatos, ações e contextos, pois se trata de uma “escrita do visível” e que depende também “das qualidades de observação, de sensibilidade ao outro, do conhecimento sobre o contexto estudado, da inteligência e da imaginação científica do pesquisador” (MATTOS, 2011, p.54). Esses conjuntos de significantes nos apresentam como estruturas inter-relacionadas, em múltiplos níveis (OGBU, 1981) de interpretação.

O propósito do método da observação-participante é o interesse de identificar alguns possíveis nós conflitantes, ainda não revelados, ou, melhor dizendo, o significado local da Tenda Bela Vista, e que certamente o interesse no local está inseparavelmente conectado com o interesse geral da Política Pública Nacional de Assistência Social do Brasil.

Ademais, a análise proposta é amparada por meio de pesquisas bibliográficas dos teóricos que debatem acerca das ciências sociais e das políticas públicas, em especial à Política de Assistência Social do Brasil e à população em situação de rua como um problema de questão social no país.

3 POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTENCIA SOCIAL E A TENDA BELA VISTA

A Política Pública de Assistência Social do Brasil se desenvolve por meio de uma operacionalização de serviços de atendimentos socioassistenciais, visto que esses serviços estão ligados ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

E para estudo, trazemos como exemplo dessa operacionalização a política pública municipal da cidade de São Paulo, especificamente a rede da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), cuja missão é cuidar de públicos que estão no território da capital paulista, considerados em situação de vulnerabilidade, especialmente aqueles com demandas relacionadas às privações e violações que a própria Política Nacional de Assistência Social (PNAS) descreve, como: perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza, diferentes formas de violência etc. (BRASIL, 2005, p. 23).

E a operacionalização da SMADS funciona sob orientação da Constituição de 1988, da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), por meio de portarias próprias⁵, leis municipais e estaduais, e são políticas entendidas como intervenções empenhadas em atender a cada dia os desafios das demandas heterogêneas de seu público-beneficiário: crianças e adolescentes, idosos, famílias, pessoas com deficiência, mulheres vítimas de violência, pessoas em situação de rua etc.

As demandas são designadas para cada serviço específico, como: Centro para Crianças e Adolescentes (CCA), Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes (SAICA), Instituição de Longa Permanência para Idosos (ILPI), Centros de Acolhidas para Pessoas em Situação de rua, Espaços de Convivências (Tendas) etc., formando, assim, uma rede de serviços na cidade de São Paulo, pertencentes a SMADS. As Tendas, por exemplo, servem de suporte para os demais serviços da rede socioassistencial através dos seus atendi-

⁵ Por exemplo, as Portarias 46 e 47/SMADS/2010. A Portaria 46 é também chamada de Portaria Técnica e traz a tipificação da rede de serviços da cidade de São Paulo. Portaria 47 é uma Portaria Financeira; em seu conteúdo traz os valores dos custos dos serviços constantes na Portaria 46.

mentos, como: oficinas, atendimento de assistente social, encaminhamentos para albergues, saúde, trabalho, documentação etc.

Assim, tanto as demandas que apresentam para a Tenda quanto às intervenções aplicadas para as mesmas são (e devem ser) heterogêneas. Se demonstra na PORTARIA 46//2010/SMADS levemente as características do serviço e do público-alvo:

Espaço de Convivência para Adultos em Situação de Rua – TENDA

- Caracterização do serviço: Serviço ofertado para pessoas adultas que utilizam as ruas como espaço de moradia e sobrevivência. Tem a finalidade de assegurar atendimento com atividades direcionadas e programadas para o desenvolvimento de sociabilidades, na perspectiva de construção de vínculos interpessoais e familiares, que oportunizem a construção do processo de saída das ruas. O serviço poderá ser realizado em espaços alternativos com estrutura de tendas.

- Usuários: Adultos, de ambos os sexos, em situação de rua, acima de 18 anos acompanhados ou não de filhos.

- Objetivo: Acolher pessoas em situação de rua visando fortalecer o processo de sociabilidade, na perspectiva de construção de vínculos interpessoais, familiares e comunitários com vistas à inserção social.

- Objetivos específicos: Construir o processo de retomada dos vínculos interpessoais, familiares e comunitários; contribuir para a inclusão das pessoas no sistema de proteção social e nos serviços públicos, conforme a necessidade; estimular a auto-organização e a socialização através de atividades socioeducativas, culturais e de lazer programadas.

- Funcionamento: Atendimento contínuo, de segunda a segunda das 8 às 22 horas.

Forma de acesso ao serviço: Demanda encaminhada pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), rede socioassistencial e procura espontânea.

- Unidade: Espaços/locais (próprios, locados ou cedidos) administrados por organizações sem fins econômicos.

- Abrangência: Regional (PORTARIA 46/2010/SMADS).

Especificamente a Tenda Bela Vista, serviço escolhido para se trabalhar aqui, oferta-se no atendimento por dia:

a) Banhos com oferta de kit de higiene (toalha, sabonete, escova de dente, creme dental, shampoo, condicionador de cabelo, hastes flexíveis com ponta de algodão, fio dental, desodorante, talco para os pés, barbeadores descartáveis, pentes, fraldas geriátricas e absorventes femininos). O horário do banho é das 08h00min às 19h00min, sem interrupção dentro do período.

b) Em três dias distintos da semana ocorre o atendimento da higienização das roupas dos usuários, em que eles utilizam a Lavanderia do equipamento. Nessa são ofertados “varais de chão” e “suspensos”, produtos de limpeza como: sabão em barra, sabão em pó e acesso a tanques e máquinas de lavar.

c) Oferece diariamente aos usuários atividades ministradas por Oficineiros e Orientadores Socioeducativos. Além de tudo, uma programação de TV, com horários diferenciados de fil-

mes, exibidos entre o período das 08h00min às 19h00min.

d) Existe a presença da equipe técnica (assistentes sociais) destinada ao acolhimento, atendimento, encaminhamentos e “escuta técnica”. A equipe é composta por quatro (04) assistentes sociais que atuam das 08h00min às 22h00min, em horários flexibilizados, levando-se em consideração carga horária de 30 horas semanais para eles, além de um gerente, um assistente técnico (assistente administrativo), agentes operacionais (de limpeza) e vigilantes.

3.1 Descrição do Território da Tenda Bela Vista

Inicia-se agora uma descrição do espaço-territorial da Tenda Bela Vista a partir da observação-participante, que, de acordo com Geertz (1978), segue as rotinas mais automatizadas da coleta de dados, com uma multiplicidade de estruturas complexas, muitas delas sobrepostas, simultaneamente irregulares e implícitas.

A descrição minuciosa de algo é feita na esperança de tornar cientificamente eloquentes as simples ocorrências. O objetivo é tirar grandes conclusões a partir de fatos pequenos, mas densamente entrelaçados; apoiar amplas afirmativas sobre o papel da cultura na construção da vida coletiva empenhando-as exatamente em especificações complexas (GEERTZ, 1978, p. 38).

A tentativa aqui é realizar uma observação-participante com o olhar multidimensional sobre o espaço-territorial, com capacidade de abranger e tratar muitos aspectos, mas, certamente, é uma descrição incompleta diante da complexidade dos fatos observados.

E mesmo sob o efeito de se restringir a certos limites, começa-se com o estudo descritivo, concluindo que a Tenda Bela Vista se utiliza da infraestrutura de um viaduto (Viaduto Elevado Nove de Julho). Assim, podemos ver na figura 1:

Figura 1: Imagem aérea da Tenda Bela Vista



Fonte: Google Earth, acesso 26/06/2016.

Em outras palavras, o teto do serviço Tenda Bela Vista aproveita-se da infraestrutura física do viaduto, e especificamente abaixo dessa estrutura é o local em que ocupa o serviço; direciona-se à região da Avenida Nove de Julho, 871, no bairro Bela Vista da cidade de São Paulo, conforme à figura 2.

Figura 2: Fachada da Tenda Bela Vista



Fonte: Google Earth, acesso 26/06/2016.

O terreno onde foi “montada” a estrutura da Tenda é íngreme, com ângulo bastante acentuado, e o fato do terreno ser íngreme traz a sensação de que o equipamento é “um edifício”. Ressalto falar que se trata apenas de uma sensação de “estar em um edifício”, com térreo e mais três (03) andares acima. Portanto, as características apontadas são as mesmas de um imóvel vertical, com cada andar e setor, dividido em seis (06) espaços distintos, mas que se passa despercebido na figura 3.

Figura 3: Imagem interna da Tenda



Fonte: foto tirada pelo próprio autor, em 26/06/2016.

❶ ESPAÇO/ Recepção e Guarita - Térreo ou primeiro nível

No nível térreo da Av. Nove de Julho, nº 871, à **direita**, segue-se uma guarita para os vigilantes e à **esquerda** o “Guarda-volumes diário” na finalidade de guardar pertences do público atendido. Ao lado do Guarda-volumes encontra-se um elevador de duas (02) paradas, plataforma vertical, para garantir o direito de acesso aos usuários com mobilidade reduzida (idosos, deficientes, “muletantes”, “cadeirantes” etc.). Seguindo em frente, uma escadaria que é considerada o primeiro acesso aos demais espaços do serviço.

✓ Primeiro andar ou segundo nível

Logo, subindo as escadas, em frente, encontra-se a rampa com dois acessos em formato de “S”, ligando-o ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS POP Bela Vista) (um outro serviço em anexo). Todo o Espaço de Convivência fica ao lado esquerdo das rampas. Neste primeiro andar, em paralelo às escadas, no lado esquerdo, está um dos acessos ao elevador e mais três (03) espaços, nesse caso os espaços em que se marca como espaço 2, espaço 3 e espaço 4 (todos no mesmo nível de construção) como identificação na pesquisa.

❷ ESPAÇO/Quadra de Esportes

Uma pequena “quadra de futebol” acompanhada de duas traves.

③ ESPAÇO/Corredor de Serviços

Neste corredor têm-se, ao lado esquerdo, a Sala de Cabeleireiro, um banheiro masculino, um banheiro individual para o grupo *LGBTQIA+* (usa-se o mesmo para pessoas com deficiências), em seguida um banheiro feminino, e, no final, uma lavanderia.

No lado direito do corredor está a “sala de atendimento da Gerência”, em seguida a “sala de material pedagógico”, “sala Serviço Social I”, “sala Serviço Social II”, “estoque”, “sala do Apoio” (onde é feita a contagem de toalhas usadas e distribuição de kits de higiene), e, no final, uma segunda “sala de Vigilantes”.

Quem está neste corredor tem a visão do final dele, com um muro que faz limite do lado esquerdo da Tenda, e a outra ponta uma visão fracionada da rampa de acesso.

④ ESPAÇO/Área de Jogos

Esta área, ao lado direito, já tem inclinação do piso referente ao terreno íngreme, e no lado esquerdo é o local onde costuma-se colocar os “varais” para secagem de roupa, a mesa de Ping-Pong e a mesa de Pebolim. O campo de visão deste espaço segue a mesma lógica do corredor.

⑤ ESPAÇO/Tenda da TV e Corredor

O acesso a este espaço é através de uma rampa, na qual se permite a total mobilidade dos usuários. Neste espaço está um “pequeno largo” e sobre a região uma “tenda de lona” e uma parede que dá suporte para a TV.

⑥ ESPAÇO/Tenda Refeitório

Ainda mais íngreme, uma rampa que dá acesso ao espaço 6, que fica atrás do CREAS POP Bela Vista.

3.2 Contextualização do Espaço-Territorial com Base na Observação-Participante

Depois de descrever aspectos do espaço-territorial da Tenda Bela Vista, contextualizam-se suas relações espaço-territorial, ou seja, analisam-se as relações entre os espaços ocupados, englobando as dimensões culturais, sociais e institucionais, cujo objetivo é identificar conflitos na “arena” observada. São maneiras e momentos específicos pelos quais se diferenciam em imagens, palavras e símbolos, visto que a cultura é dinâmica, aberta e pública; o manejo de seus significados também o é (GEERTZ, 1978).

Para Santos (2011, p. 13), “o território é o lugar em que desembocam todas as ações, todas as paixões, todos os poderes, todas as forças, todas as fraquezas”, isto é, onde a história do homem plenamente se realiza a partir das manifestações da sua existência. Ademais, complementa dizendo:

O território não é apenas o conjunto dos sistemas naturais e de sistemas de coisas superpostas; o território tem que ser entendido com o “território usado”, não o território em si. O território usado é o chão mais a identidade. A identidade é o sentimento de pertencer àquilo que nos pertence. O território é o fundamento do trabalho; o lugar da residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. O território em si não é uma categoria de análise em disciplinas históricas, como a geografia (SANTOS, 2011, p. 14).

E, assim, apoiado sob a fundamentação que o território aflui todas as ações, compreende-se que o espaço-territorial da Tenda Bela Vista apresenta uma identidade própria, aparentemente confusa, uma construção composta de numerosos elementos interligados, construindo uma aparência singular de conflitos.

A Tenda Bela Vista é dividida em seis (06) espaços distintos, desconexos, inaudíveis e sem visibilidade para um profissional que nela atua. Um imóvel vertical, onde cada andar/setor não é visível ou audível se não estiver nele. Um grupo de pessoas que esteja no primeiro andar não poderá falar com um orientador socioeducativo (monitor) ou qualquer outra pessoa que esteja no segundo ou terceiro andar, ao menos que se desloque até ele. Portanto, o imóvel da Tenda foi implementado nestas condições.

❶ ESPAÇO/Guarita, Recepção, Guarda-volumes e Elevador

O “Guarda-volumes diário” demonstra-se como um cômodo inadequado pela falta de espaço para a guarda de pertences dos beneficiários, que são: colchões, malas, bicicletas, carrinhos de supermercados etc.

Em 2014 a gestão da Tenda desativou o Guarda-volumes que passou a ser ocupado pelos próprios vigilantes do serviço, utilizando-o como uma “sala de apoio”. O motivo da retirada do Guarda-volumes foi porque o espaço, além de ser muito pequeno, não permitia uma adequada organização de pertences dos atendidos. Ainda quando estava ativado, os funcionários se preocupavam em sempre identificar cada pertence guardado, como uma forma de controle e organização referente aos pertences, mas que posteriormente não sendo possível localizar os pertences rapidamente devido ao grande amontoado desses objetos que não comportavam no cômodo. Resumindo, o cômodo não oferecia condições adequadas para qualquer padrão de organização devido ao espaço bem reduzido, frente a enorme demanda de usuários e o tamanho dos pertences.

Nessa área, é imprescindível dois monitores dedicados a este atendimento. Um pela manhã/tarde e outro à noite. Vale dizer que o fluxo de “entradas” e “retiradas” dos pertences era muito grande ao longo de todo o expediente. Por exemplo, pela manhã a procura é para retirar pertences esquecidos do dia anterior e guardar os novos. Por volta das 11h muitos guardam seus pertences para ir almoçar. Entre 12h e 15h o fluxo aumenta muito por causa dos que estão retornando do almoço, momento em que aproveitam para guardar mais pertences. Entre 15h e 19h o movimento permanece intenso para retiradas de pertences dos atendidos, aqueles que são encaminhados para os Centros de Acolhida.

Além disso, no lado externo do Guarda-volumes seria necessário outro funcionário para organizar a fila dos beneficiários do Guarda-volumes e recepcioná-los na triagem das demandas, assim orientando-os com outras demandas, como: aqueles que apresentam debilitação na saúde (como tosse, por exemplo) para procurarem serviços como a Unidade Básica de Saúde (UBS), prevenção e tratamento de tuberculose, além de orientar sobre alguma campanha de vacinação (da Hepatite B, por exemplo). Neste espaço de entrada é onde os orientadores socioeducativos e vigilantes enfrentam o problema com os menores em “conflitos com a lei”, vindos de todas as partes do centro da cidade, exigindo a entrada para tomar banho, sendo que a Tenda Bela Vista é um serviço para maiores de idade.

Nos dias chuvosos o trabalho fica ainda mais complicado devido ao alagamento e “lama” formado pela terra que escapa dos canos de vazão de água do muro de contenção.

Ao lado do Guarda-volumes existe um elevador que “nunca funcionou”, isto é, não se sabe

precisamente o tempo em que ele está fora das condições de uso. Apresenta “estado de abandono”, no que implica dizer o descumprimento com os usuários que apresentam mobilidade reduzida (idosos, gestantes, “cadeirantes”, deficientes etc.). Na verdade, o elevador não funciona por descumprimento de responsabilidades da Empresa de Elevadores contratada diretamente com a SMADS.

Seguindo em frente, encontra-se um muro alto e uma escadaria que impede totalmente a visibilidade do restante dos espaços.

② ESPAÇO/Quadra de Esporte

A “quadra de futebol” possui duas traves, porém sem rede para os “gols”, além de estar carente de uma outra rede de proteção para os usuários que entram e saem do espaço e que podem ser atingidos por uma “bolada” enquanto os demais jogam futebol. Além disso, a quadra não tem estrutura de escoamento de água, ficando constantemente alagada com água da chuva, além de outras fontes de água que escorre pelas pilastras e goteiras do viaduto. Outro grave problema é o encanamento dos banheiros e lavanderia que, sem uma reforma adequada, faz com que inverta constantemente água pelo solo e paredes da quadra.

Outro problema apresentado é que também a quadra passa a ser usada para a fila dos usuários que aguardam por vagas de pernoite para os Centros de Acolhida, o que impede de a quadra ser utilizada para uso esportivo. Também a quadra passa a ser utilizada como espaço para outras Oficinas. Neste mesmo espaço, apresenta-se um odor muito forte, pois é o local onde armazena-se o lixo na caçamba, e a retirada do lixo só a partir das 18h, momento de transportar o lixo acumulado para a calçada externa da rua.

③ ESPAÇO/Corredor de Serviços

✓ Lado esquerdo – Banheiros masculinos, individual e femininos (Sala de Cabeleireiro)

Neste local, no final do corredor, apresentam-se dois “pontos cegos”, pois se forma um outro corredor onde é preciso ser vigiado o tempo todo, cujo motivo é que ele passa a ser um facilitador para usos de drogas ilícitas, bebidas etc.

Nos banheiros é necessário um orientador socioeducativo dedicado à orientação do uso adequado dos banheiros deles, oportunidade também para tratar sobre “boas práticas” e cuidados com a higiene pessoal, bem como recolher as toalhas utilizadas e orientar incansavelmente sobre o não consumo de cigarros e álcool nas dependências.

Também o orientador socioeducativo precisa fazer orientação sobre a utilização do Banheiro Individual para pessoa com deficiência e a população *LGBTQIA+*. O orientador também é responsável para auxiliar no banho de pessoas com deficiência que não possuem autonomia para seu próprio banho. Muitas vezes, costumam chegar defecados e urinados (há dias) e, ao chegarem nas condições relatadas, causam caos com outros atendidos, e, como consequência, os outros usuários passam a ofendê-los, ameaçá-los e até agredi-los fisicamente, tomando a cena como se fosse apenas desleixo daquele que está “fétido”. Em muitos casos, mesmo por conta do cheiro insuportável, não querem tomar banho e os demais usuários impedem a permanência dele no local. Aos que querem tomar banho, este mesmo orientador socioeducativo precisa conseguir roupas apropriadas e ensacar as usadas antes mesmo de iniciar o banho. Este orientador é auxiliado por um agente operacional (serviços gerais/limpeza),

e as ações precisam ser imediatas para amenizar ou prevenir qualquer tipo de conflitos que possam existir.

Constantemente tem-se a presença de “cadeirantes” nessa área, que demanda auxílio para o uso do banheiro e atendimento no CREAS, o que exige também o tempo e muito esforço físico da equipe para conduzir ladeira acima, acompanhar e trazer de volta ladeira abaixo.

A lavanderia também exige a presença constante de um orientador socioeducativo na finalidade de orientar sobre o uso correto das máquinas de lavagem de roupas e produtos. Sem um orientador, as máquinas são danificadas, quebradas e os tanques e ralo ficam entupidos devido ao mau uso, além do roubo de torneiras. E, além de tudo, por ser um espaço “escondido”, torna-se “próprio” para o uso de tabaco, álcool e até drogas ilícitas. O espaço da Lavanderia é o mesmo de uma sala, completamente isolado. A Lavanderia, como relatado, apresenta-se em um estado crítico, e, por ser muito utilizada, escorre água lateralmente para a quadra de esportes.

Para mediar qualquer tipo de conflito na Lavanderia é preciso ir até o local.

A orientação é contínua sobre a utilização adequada dos varais de chão e dos varais de parede. Este orientador socioeducativo também fica atento aos dois “pontos cegos” ao lado da Lavanderia, pois a parede da Lavanderia faz um mini corredor com o muro de divisa da Tenda Bela Vista. Do outro lado do corredor, o mesmo ocorre com a parede da “Sala dos Vigilantes” e o muro de divisa. De fato, são pontos complicados que deixam o serviço vulnerável.

Desta forma, são necessários dois (02) orientadores no lado esquerdo para orientação básica. É necessária a orientação adequada dos banheiros que, ao todo, somam onze (11) chuveiros ligados das 07h00min às 19h00min, e da Lavanderia.

✓ **Lado direito – Sala de Apoio e Salas I e II do Serviço Social e Gerência**

Na “Sala de Apoio” é feita a montagem e distribuição dos kits de higiene, toalhas e os demais produtos de higiene como: talco para os pés, hidratante para o corpo, gel de cabelo, cotonetes, fio dental etc. Um orientador socioeducativo fica de plantão para a entrega constante de papel higiênico e outros produtos como absorventes e fraldas geriátricas, além de orientar com a demanda dos usuários que estão sempre no corredor.

Durante o início dos três turnos de entregas de toalhas e kit de higiene (considerando os dois intervalos para limpeza dos banheiros) são necessários dois orientadores para fazerem a entrega de toalhas e anotar os nomes para o controle interno de atendimento, além do controle de devolução das toalhas. As filas ficam enormes e sem orientador socioeducativo. No corredor, as gritarias dos atendidos impossibilitam qualquer trabalho social.

Nas “Salas do Serviço Social I e II” é necessária a presença de um orientador socioeducativo no período da tarde e noite para o auxílio de preenchimento das fichas de encaminhamentos que varia de situação para situação, sendo que às sextas-feiras é necessário preencherem-se três (03) instrumentais por pessoa, por conta do final de semana. Outro orientador socioeducativo é necessário para organização das filas, para a entrega das fichas de encaminhamentos, além de acalmar os usuários exacerbados, brigas por conta do abuso de álcool, reclamações sobre os Centros de Acolhidas, nesse caso quererem escolher o Centro de Acolhida que desejam ir. Este orientador, além de organizar as filas, percorre todos os outros espaços para localizar e entregar as fichas de encaminhamentos, pois as pessoas não ficam paradas por muito

tempo. Os horários de chegada das vagas de pernoite são determinados pelo CREAS e pela Coordenadoria de Atendimento Permanente e de Emergência (CAPE).

Outro ponto de conflito, geralmente, é em frente à “sala Serviço Social I” por conta do tardio horário de distribuição de encaminhamentos para idosos, egressos do sistema penitenciário, pessoas com deficiência e mulheres solteiras sem filhos etc. Os usuários costumam ficar na fila desde cedo, aguardando abrir às 8:00h. As vagas são cedidas à Tenda a partir das 17h e aos remanescentes após as 20:00h. Muitos desistem de aguardar para poderem jantar.

Neste espaço há bancos de concreto, em que os usuários com mobilidade reduzida passam o dia todo aguardando a liberação das vagas de pernoite para o Centro de Acolhida emergencial Alcântara Machado (após 20:00h). Frequentemente aparecem vagas para ILPI (Instituições de Longa Permanência para Idosos) em outras regiões e estes usuários não aceitam. É trabalho do orientador orientá-los, explicar sobre a carência de vagas cedidas, por exemplo. Para isso, o trabalho de criação de vínculos é fundamental, porém demanda tempo para o aprofundamento das conversas e desenvolvimento de Plano Individual de Atendimentos (PIA).

④ ESPAÇO/Área de Jogos e Varais de roupa (aéreos)

A mesa de Ping-Pong e de Pebolim encontravam-se sem utilização por já estarem danificadas há um bom tempo. Seria necessária a presença de um orientador socioeducativo permanente para orientar a correta utilização dos equipamentos desportivos. A mesa de Ping-Pong e de Pebolim são frágeis e demandam tempo para orientar sobre os cuidados para que ocorra a durabilidade destes equipamentos. Uma simples peça danificada inviabiliza o equipamento. Por isso, foram retiradas e agora substituídas por uma única mesa de Sinuca.

✓ Quanto à secagem de roupas

A incidência solar ocorre apenas nas rampas de acesso, praticamente outras regiões de convivência ficam na sombra, com pouca luminosidade e muita umidade. O único espaço digno e adequado para a secagem de roupa é onde “bate sol”. Mas, constantemente os funcionários são orientados pela supervisão técnica (CREAS POP) para não se permitir a distribuição dos “varais de chão” na rampa de acesso, ou seja, nas regiões onde o sol atinge. A preocupação do CREAS é manter um “padrão estético” do espaço, pois o uso de varais nos locais onde “bate sol” compromete suas “padronizações estéticas” do serviço. E, por outro lado, os espaços orientados pela supervisão técnica para o uso de varais ficam nos lugares de pouca luminosidade, além de serem “mira” de fezes de pombos.

Já a gerência do Espaço, com flexibilidade, costuma permitir os “varais de chão” na rampa da direita, justamente no lugar onde atinge o sol, espaço este que não é utilizado com muita frequência, deixando a esquerda permanentemente livre. Uma grande dificuldade é convencer os atendidos a não deixarem cobertores e edredons nos corrimões. Por outro lado, um edredom ocupa todo um “varal de chão”, fazendo com que tenham que manter um estoque permanente de “varais de chão” que se quebram pelo uso constante.

Com isso, mostra-se que o espaço não é adequado para atender a demanda de lavanderia e secagem de roupa. Outras Tendências possuem máquina de secagem e o número de lavagens é agendado. Com o nosso contingente, isto é impossível, deixariam muitos usuários sem atendimento. Os profissionais procuram atender o maior número possível de pessoas para garantir que tenham roupas e cobertas limpas.

Soma-se ainda que no espaço onde foram instalados os varais aéreos, muitas pessoas costumam aguardar a demorada secagem das roupas. Essa região dos varais aéreos localiza-se

completamente abaixo do viaduto, sem nenhuma incidência de sol, pois a umidade oriunda das permanentes infiltrações de água através das pilastras deixa o lugar impróprio também para a secagem.

5 ESPAÇO/Tenda da TV e Corredor atrás da TV (ponto cego)

Quem está nesta área não visualiza os outros espaços. Da mesma forma, do corredor atrás da TV também não é possível ver nenhum outro ambiente. Esse local abre oportunidade para diversas práticas ilícitas. Neste corredor, frequentemente, ocorrem problemas com uso de álcool e drogas, além de se utilizar a parede como “mictório”. Também utilizam desse local para cozimento de comidas, através de latinhas de álcool. Este espaço mostra-se ser extremamente vulnerável, relativamente grande e completamente isolado de tudo, sem nenhuma possibilidade de vigilância ou observação, a menos que permanentemente o serviço disponha de vigilantes e orientadores socioeducativos o tempo todo no local.

Neste espaço é onde se tem a maior concentração de pessoas. Os “cadeirantes”, “muletantes” e pessoas com algum outro tipo de mobilidade reduzida não conseguem acessar outros espaços por conta das rampas muito inclinadas. Muitos dos atendidos aproveitam também esse espaço para dormir, pois à noite, por conta do perigo e barulho da região, não conseguem dormir e durante o dia estão exaustos e literalmente “caindo de sono”. Outros aproveitam esse local para “repousarem” quando estão sob efeito da abstinência de álcool e crack. Chegam a reunir-se em mais de cem (100) pessoas.

É necessário pelo menos um orientador socioeducativo permanente neste espaço de altíssima vulnerabilidade, além de tentar mediar as brigas recorrentes por conta das rivalidades de território. Praticamente o tempo todo há disputas por pertences, por (micro) território. Num momento está vazio e em meia hora depois fica completamente lotado. O motivo dessa concentração diária neste local é por conta da programação da TV e por ser um espaço propício de descanso, utilização de drogas e bebida alcoólica etc.

O trabalho de criação de vínculos entre funcionários e usuários neste espaço sempre se apresentou ser muito difícil, pois muitos deles sentem-se ameaçados. Essas pessoas que se concentram nesse local são pessoas rotativas e frequentadores recém-chegados no serviço.

6 ESPAÇO/Acesso ao CREAS, ao refeitório e ao portão do CREAS POP Bela Vista

É um espaço que faz limite com a Tenda, dividido por uma grade que dá acesso ao portão do CREAS. Muitos dos usuários do CREAS entram e saem da Tenda via esse acesso e vice-versa. O tal acesso permite que os funcionários da Tenda percam o controle e registro de utilização do serviço. Com a entrada pelo CREAS, os orientadores, ao presenciarem a chegada (vinda de cima), fazem a abordagem, mas sem o controle de entrada, apenas fazem orientação. Este fluxo não participa das estatísticas da Declaração Mensal de Dados de Execução (DEMES)⁶ por não se ter condições de instalar duas recepções.

Todo e qualquer recâmbio e encaminhamento direcionados à Tenda Bela Vista, vindas de outros serviços como: Serviço Especializado de Abordagem Social (SEAS), Coordenadoria de Atendimento Permanente e de Emergência (CAPE), Unidade Básica de Saúde (UBS), Centro Legal, retorno de ônibus de Centros de Acolhidas, incluindo-se os cadeirantes etc., chegam

⁶ Uma fonte de dados primários de caráter quantitativo e não nominal que serve à coleta e preenchimento pelos serviços.

por este portão.

Estas pessoas precisam ser recepcionadas e auxiliadas quanto à locomoção e para isto é necessário que haja um orientador socioeducativo comprometido, disponível o tempo todo no local.

A passagem para o estacionamento do CREAS é permitida somente no momento de algum embarque, quando o ônibus ou qualquer outro veículo já está estacionado para transportá-los. Fora isso, o outro meio de acesso é por meio de ficha de encaminhamento para o CREAS.

Referente ao refeitório que fica instalado nesse local, ele mostra-se desativado há muitos anos.

4 CONCLUSÃO SOBRE A PROPOSTA DA TENDA E O MÉTODO DE AVALIAÇÃO DO SERVIÇO

Todo acompanhamento da Tenda Bela Vista, por meio da observação-participante, se deu na tentativa de avaliar de perto a estrutura física do serviço e seu funcionamento referente ao atendimento socioassistencial, pautado nas recomendações da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). É certo que, através da observação-participante, aguça-se aqui a análise sobre este serviço, implementado enquanto Política Pública de Assistência Social de São Paulo.

Assim, chega-se à conclusão que: a condição geográfica da Tenda demonstra espaços “descontínuos”; o número de vigilantes e orientadores socioeducativos previstos no serviço não é possível estar em todos os espaços elencados, com a finalidade de fazer um trabalho preventivo baseado no monitoramento/acompanhamento do beneficiário; a Tenda não apresenta infraestrutura adequada, como solicita na PORTARIA 46/SMADS/2010, que é: “ter acesso a um ambiente acolhedor”; todos os fatos acima prejudicam os atendimentos, acolhimentos e atenção para os que necessitam.

Suas instalações e infraestrutura se operam de modo conflitante e os atendimentos se direcionam para uma realidade e efetividade que denunciam incompetência política ou “políticas simbólicas”⁷. Ou, talvez, está-se diante de uma política pública que teve a intenção de ser implementada “de cima para baixo”⁸, pois pode-se verificar nas demandas e na infraestrutura que são confusas e que desafiam o serviço. Quando se implementa uma política de “cima pra baixo” passa-se a sofrer com as consequências relacionadas à falta de conhecimento acerca das demandas do local, isto é, o governo esteve menos disposto a desenvolver políticas públicas ambiciosas, capazes de solucionar ou minimizar precisamente os problemas, o que levaria, antes da implementação, a um estudo prévio sobre o tal fenômeno reconhecido na agenda pública, como, por exemplo, procurar entender as demandas que norteiam esse público-beneficiário da política pública.

Geralmente este tipo de implementação, como foi o caso da Tenda Bela Vista, não atacam

⁷ As políticas simbólicas são aquelas em que os *policymakers* (responsáveis pelas diretrizes políticas/ formuladores de políticas) até possuem condições de elaborá-la, mas intimamente não demonstram grande interesse em colocá-las em prática (SECCHI, 2012).

⁸ (de cima para baixo) é o modelo *top-down* de implementação, parte de uma visão funcionalista e tecnicista de que as políticas públicas devem ser elaboradas e decididas pela esfera política e que a implementação é mero esforço administrativo de achar meios para os fins estabelecidos. Esse modelo também é visualizado como estratégia de classe política para “lavar as mãos” em relação aos problemas de implementação: se as políticas, os programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falhas dos agentes (por exemplo, policiais, professores, médicos etc.). Esse processo é conhecido na literatura política como *blame shifting*, ou deslocamento da culpa (SECCHI, 2012, p. 47).

e nem atendem precisamente as necessidades básicas do público-beneficiário, cuja prova é que a Tenda Bela Vista não consegue acompanhar as demandas da população em situação de rua, assim como demonstrou não ser possível respondê-las através do seu atendimento. Estamos cientes de que as demandas carregadas de conflitos se esgotam por si só, cuja experiência se institucionaliza com um campo de intervenção pública.

Talvez o importante aqui não seja saber se a Tenda vai atender e/ou suprir as necessidades do seu público-beneficiário, mas compreender que ela também se torna uma arena pública que se projeta como parte de um cenário público, um espaço para se repensar o atual cenário das políticas públicas. E, sem dúvida, as tensões desta Tenda, seus conflitos, se expressam como um sinal motivador permanente de transformações das próprias organizações políticas, sociais e institucionais. Compreendido dessa forma, justifica-se, então, que o conflito é um fenômeno de transformações.

Com relação a aplicação da observação-participante se demonstrou a partir dela ser possível estreitar as percepções sobre o equipamento, ou seja, perceber, observar, analisar e avaliar o serviço no contexto geral de seu atendimento, e descobrir a qualidade efetiva das atividades do serviço. Em outras palavras, a observação-participante mostra-se ser um método importante de avaliação da política pública pelo fato de nos depararmos com informações que se apontam caminhos para se entender que tipo de política pública está sendo direcionada para a Tenda Bela Vista, isto é, em que direção está a sua real proposta.

A observação-participante apresenta-se aqui como um método sugestivo de avaliação e trouxe, a partir da avaliação da Tenda Bela Vista, certamente contribuições importantes para o campo das pesquisas qualitativas das políticas públicas; no método implica-se introduzir atores sociais na sua participação ativa e que através deles revela-se relações e interações que nos trouxe reflexões sobre cada ação, tanto pelo pesquisador quanto pelo pesquisado; sinalizou cuidados e preocupações com relação ao compromisso de acompanhando sistemático no campo de investigação, para que se consiga uma descrição densa dos dados coletados.

No método da observação-participante o pesquisador necessitou utilizar técnicas que não seguiram “padrões rígidos ou pré-determinados” do roteiro de pesquisa (questionários, por exemplo), e sim naquilo que se pode chamar como “senso desenvolvido a partir do trabalho de campo do contexto social da pesquisa” (MATTOS, 2011, p.50), como, por exemplo, a necessidade de o pesquisador participar de algumas atividades junto com os beneficiários, na tentativa de adentrar melhor sobre o fenômeno observado. Muitas vezes os instrumentos de coleta e análise têm que ser reformulados ou recriados para atender à realidade do trabalho de campo (MATTOS, 2011, p. 50).

Também deixamos claro que os resultados desta avaliação se trata de uma tentativa de apreender cenas e episódios por meio de narrativas densas e descritivas, com o esforço de tentar dar significado ao local e ao fenômeno estudado, o que nos exigiu utilizar expressões fidedignas para tentar se aproximar dos problemas e significado, ou seja, aquilo que se pode considerar como: “o mais próximo da realidade presenciada”. Na verdade, estamos tocando num ponto frágil da utilização do método: a tentativa de fazer sentido, das maneiras de organização dos outros de um modo que não seja comprometedor, não seja invasor, não seja discriminatório, não seja opressor, ou não seja excludente. (MATTOS, 2011, p.65).

Sabe-se que se trata de cenas passíveis de mudanças de momento para momento, de contexto para contexto e deve ser vista como um sistema flutuante, não fixo, portanto, difícil de significar (MATTOS, 2011, p. 64), até porque aquilo que foi apreendido não passa de um

“recorte” presenciado. Para Mattos (2011, p.65), a irônica deste trabalho é que, a priori, nunca conseguiremos dar conta desta tarefa - descrever o outro sob o ponto de vista dele mesmo. Afinal, a observação-participante mostra que queremos ser específicos sem sermos abstratos, sermos empíricos sem sermos positivistas, sermos rigorosos, sem sermos obsessivos (ERICKSON, 1988).

REFERÊNCIAS

- BECKER, H. S. **Métodos de pesquisas em ciências sociais**; 4º ed. São Paulo: Hucitec, 1999. Tradução: Marco Estevão, Renato Aguiar.
- BOVENS, Mark; t'HART, Paul. Frame Multiplicity and Policy Fiascoes: Limits to Explanation. In: **Knowledge and Policy**, v.8, n.4, p.61-83, 1995.
- BOVENS, Mark; t'HART, Paul. **Understanding Policy Fiascoes**. New Brunswick, NJ: Transaction, 1996.
- BRASIL. **Constituição de República Federativa do Brasil**. Brasília – DF, 1988.
- _____. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)**. Brasília – DF, 1993.
- _____. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília - DF, 2005.
- _____. **CARTILHA: Direitos da Pessoa em Situação de Rua**. Brasília - DF, 2012.
- BUSENBERG, George J. Innovation, Learning and Policy Evolution in Hazardous Systems. In: **American Behavioral Scientist**, v.44, p.679-91, 2000.
- _____. Learning in Organizations and Public Policy. In: **Journal of Public Policy** 21, n.2, p.173-89, 2001.
- _____. Wildfire Management in the United States: The Evolution of a Policy Failure. In: **Review of Policy Research**, v.21, n.2, p.145-56, 2004a.
- _____. Adaptive Policy Design for the Management of Wildfire Hazards. In: **American Behavioral Scientist**, v.48, n.3, p.314-26, 2004b.
- CASTORIADIS, C. **A instituição imaginária da sociedade**. Tradução Guy Reynaud; revisão técnica: Luis Roberto Salinas Fortes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- DELEON, Peter. Policy Evaluation and Program Termination. In: **Policy Studies Review**, v.2, n.4, p. 631-17, 1983.
- ERICKSON, F. Ethnographic decription. In: AMMON, U., DITTMAR, N.; MATHIER, K. (ed.) **An international handbook of the science of language and society**. v. 2. New York: Walter de Gruyter, 1988. p. 1081-1095.
- GEERTZ, C. **A Interpretação das culturas**. Zahar Editores: Rio de Janeiro, 1978.
- GERSTON, Larry N. **Public Policy Making: Process and Principles**. Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1997.
- HAGUETTE, T.M.F. Metodologias Qualitativas. In: **Metodologias Qualitativas em Sociologia**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Editora Vozes, 1982.
- HOWLETT, Michael et al. **Política pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integradora**. Tradução Francisco G. Heidemann, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LE BRETON, David. (1953). **Antropologia dos sentidos**. Tradução de Francisco Morás. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2016.
- MAY, Peter J. Policy Learning and Failure. In: **Journal of Public Policy**, v.12, n.4, p.331-54, 1992.
- MATTOS, CLG. A abordagem etnográfica na investigação científica. In MATTOS, CLG.,

- and CASTRO, PA., orgs. **Etnografia e educação: conceitos e usos [online]**. Campina Grande: EDUEPB, 2011. pp. 49-83.
- McCUBBINS, Mathew D.; SCHWARTZ, Thomas. Congressional Oversight Overlooked: Policy Patrols versus Fire Alarms. In: **American Journal of Political Science**, v.28, n.1, p.165-79, 1984.
- MICHAEL, E.J. **Public Policy: The Competitive Framework**. Melbourne: Oxford University Press, 2006.
- NACHMIAS, David. **Public Policy Evaluation: Approaches and Methods**. Nova York: St Martin's Press, 1979.
- OGBU, J. U. School ethnography: a multilevel approach. **Anthropology and Education Quarterly**, vol. 12, n. 1, p. 3-29, 1981.
- PAWSON, Ray. **Evidence-Based Policy: A Realist Perspective**. Londres: Sage, 2006.
- PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron B. **Implementation: How Great Expectation in Washington are Dashed in Oakland**. 3ed. Berkeley: University of California Press, 1984.
- RAMOS, Ana Marcia Fornaziero. **Potencialidades e desafios nas parcerias entre a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social e as entidades sociais na cidade de São Paulo: um estudo dos serviços voltados à população em situação de rua**. Tese de doutorado, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2012.
- SANTOS, M. [et al.]. **Território, territórios: ensaios sobre o ordenamento territorial**. 3. Ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2011. 416p.
- SÃO PAULO (Município). **Pesquisa Censitária da População em Situação de Rua de São Paulo**. SP, 2019.
- SÃO PAULO (Município). **SMADS (2010) Portaria nº46/SMADS/GAB De 23/12/2010**.
- SÃO PAULO (Município). **SMADS (2010) Portaria nº47/SMADS/GAB De 23/12/2010**.
- SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.
- VIEIRA, M. A. C. et al. **População de rua: quem é, como vive, como é vista**. São Paulo: Hucitec, 1992. 181p.
- WHYTE, William Foote. **Sociedade de esquina: a estrutura social de uma área urbana pobre e degradada**. Tradução de Maria Lucia de Oliveira. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.