



Avaliação das ações da Política São Paulo Carinhosa na região do Glicério, São Paulo

Relatório 2 – Mapeamento do arranjo de implementação das intervenções da São Paulo

Sumário Executivo

Coordenação: Renata Bichir (CEM/USP)

Pesquisadoras: Telma Hoyler, Pamella Canato e Graziella Castello

Consultoria: Eduardo Marques (CEM/USP) e Gabriela Lotta (UFABC)

São Paulo

Dezembro, 2016

Sumário Executivo

Objetivos

O estudo contratado pelo Instituto Brasileira e realizado pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM) teve como objetivo geral avaliar a implementação da Política Municipal São Paulo Carinhosa, voltada para proteção integral das crianças de 0 a 6 anos incompletos, em particular as intervenções realizadas na região do Glicério, no município de São Paulo. O estudo como um todo caracterizou as condições socioeconômicas e demográficas do Glicério e também o arranjo de implementação da política, com ênfase em suas ações intersetoriais, seus desafios e potencialidades.

O segundo produto sintetizado neste sumário procurou analisar as condições gerais de implementação do programa, considerando tanto o arranjo de coordenação da São Paulo Carinhosa quanto, particularmente, as intervenções realizadas na região do Glicério, bairro situado entre os distritos da Sé e da Liberdade.

Metodologia

Este segundo produto baseou-se na combinação de diferentes estratégias metodológicas, procurando triangular informações provenientes de normativos e balanços de gestão, entrevistas com atores governamentais e com diversos atores sociais envolvidos no cotidiano do Glicério. As principais etapas metodológicas da pesquisa são apresentadas a seguir:

- **Análise documental:** registros e publicações sobre o programa, balanços de gestão e apresentações de secretarias foram considerados como ponto de partida para compreensão das ações realizadas no Glicério;
- **Participação em eventos** e reuniões sobre o programa: foram importantes tanto para compreender melhor as demandas da população local e as ações realizadas no Glicério;
- **Entrevistas em profundidade:** foram entrevistados burocratas e gestores de alto, médio e baixo escalão, agentes implementadores envolvidos nas ações cotidianas dos programas no território, e também coletivos e organizações atuantes no Glicério;
- **Grupos focais com agentes implementadores:** grupos de discussão coletiva foram utilizados para explorar, junto aos agentes implementadores da área da

saúde, suas percepções sobre o Glicério, sobre a primeira infância e sobre as ações específicas da São Paulo Carinhosa, incluindo percepções sobre efeitos e impactos, articulação entre atores ligados a diferentes setores governamentais no território;

- **Grupos focais com famílias participantes do programa:** grupos de discussão coletiva foram utilizados para explorar, junto às famílias que residem no Glicério (participantes e não participantes das ações do programa), suas percepções sobre o bairro, sobre a primeira infância e sobre as ações específicas da São Paulo Carinhosa, incluindo percepções sobre efeitos e impactos das ações desenvolvidas.

Principais resultados

Arranjo de coordenação da São Paulo Carinhosa

A Política Municipal da Primeira Infância da Cidade de São Paulo, conhecida como “São Paulo Carinhosa”, foi institucionalizada por meio do Decreto nº 54.278 em agosto de 2013. Coordenada por Ana Estela Haddad, primeira-dama da cidade de São Paulo, a política tem como objetivo promover o desenvolvimento físico, motor, cognitivo, psicológico e social das crianças com idade entre zero e seis anos incompletos, priorizando os territórios e populações em situação de maior vulnerabilidade social. A São Paulo Carinhosa efetiva-se por meio da articulação de 14 secretarias municipais¹ que compõem seu Comitê Gestor, além de parcerias com o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), e organizações da sociedade civil (OSCs).

Em termos de desenho e arranjo de coordenação da política, observou-se o predomínio de uma *estratégia incremental*, que partiu da centralidade do tema da primeira infância na agenda do governo Haddad e da liderança política exercida pela primeira dama Ana Estela Haddad para provocar as ações de diferentes secretarias de governo. Nesse sentido, ao invés da imposição de uma agenda bem definida de ações e intervenções, houve paulatina negociação de estratégias considerando-se as

¹ I - Secretaria do Governo Municipal; II - Secretaria Municipal de Educação; III - Secretaria Municipal da Saúde; IV - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; V - Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania; VI - Secretaria Municipal de Cultura; VII - Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação; VIII - Secretaria Municipal de Segurança Urbana; IX - Secretaria Municipal de Políticas para as Mulheres; X - Secretaria Municipal de Promoção da Igualdade Racial; XI - Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida; XII – Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente; XIII – Secretaria Municipal de Serviços; XIV – Secretaria Municipal de Coordenação das Subprefeituras.

capacidades institucionais disponíveis e as distintas centralidades da temática da primeira infância nas agendas setoriais, implicando, ao longo do tempo, um alargamento de ações inclusive para áreas que tradicionalmente não estão diretamente relacionadas ao tema. Em termos de arranjo formal de coordenação, destaca-se a relevância do Comitê Gestor do programa na fase inicial de legitimação política da São Paulo Carinhosa, mas não na articulação cotidiana entre as secretarias, exercida muito mais de modo informal, em eventos e reuniões eventuais, e também por meio de redes de relações, com variações importantes entre áreas de governo.

Ações implementadas no Glicério

As ações da São Paulo Carinhosa no Glicério foram motivadas por estudos e indicadores que demonstraram vulnerabilidades específicas desse território, em particular as precárias condições de vida das crianças residentes em habitações coletivas ou cortiços, sujeitas a diferentes tipos de violência e privação de direitos. Esse diagnóstico foi uma das motivações para a articulação e a criação de uma iniciativa específica para o bairro do Glicério, região que concentra muitos cortiços. A partir do mapeamento realizado pela Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB) e pela Subprefeitura da Sé foi identificado um cortiço piloto para intervenção, o qual concentrava grande número de crianças. A partir desse diagnóstico, o Comitê Gestor da São Paulo Carinhosa vem implementando uma ação experimental integrando várias secretarias, com foco em melhorar a qualidade de vida das crianças da região, sobretudo daquelas que habitam os cortiços (Haddad, 2016). Algumas ações ficaram mais restritas a dois cortiços, um localizado na Rua do Glicério e outro na Rua Sinimbu, ao passo que outras ações foram mais disseminadas e/ou buscaram atingir outros espaços do bairro.

No estudo realizado, foi possível observar um processo incremental de implementação de ações no Glicério: as ações iniciam-se nos cortiços pilotos e progressivamente se ampliam e se diversificam. Porém, é importante destacar que, de modo geral, a São Paulo Carinhosa ainda é pouco conhecida na sua totalidade, sendo muitas vezes associada às ações da ONG CriaCidade, especialmente pelas famílias do bairro, mas também por atores vinculados a organizações sociais que prestam serviços públicos. Há percepção geral de que muitas ações ficaram restritas às intervenções nos cortiços pilotos (ruas Glicério e Sinimbu), atingindo um número relativamente restrito de crianças, e/ou são percebidas como ações eventuais e descontínuas.

Na perspectiva das famílias do bairro, as ações reconhecidas – como eventos da Viradinha Cultural, as oficinas com as crianças, atividades de pintura de muros – são bem avaliadas, mas não são entendidas como uma política continuada. Uma dimensão mais estrutural, realizada no âmbito da São Paulo Carinhosa, e reconhecida pelas famílias, é a melhoria nas condições de coleta de lixo.

De acordo com a perspectiva de lideranças locais, as ações do programa no bairro poderiam ter sido potencializadas por meio de uma articulação mais forte e precoce entre o setor público e os atores locais, além da melhor divulgação de seus propósitos no Glicério. Para muitos, a São Paulo Carinhosa era uma marca, um selo que aparecia nas placas indicativas de eventos – por vezes promovidos pela CriaCidade e/ou assim percebidos pela população local – mas não uma política continuada. Muitos ficaram sabendo dos propósitos da São Paulo Carinhosa na audiência pública realizada em agosto de 2016, e não associavam previamente as ações realizadas com essa marca. Esses atores também destacam problemas estruturais e duradouros, não necessariamente abordados pela política – violência advinda do tráfico e da polícia, problemas das condições de vida nos cortiços, entre outros.

A partir da perspectiva dos agentes implementadores locais, é possível destacar que a São Paulo Carinhosa está bastante consolidada no âmbito da saúde, particularmente para os Agentes Comunitários de Saúde (ACSs) da Estratégia Saúde da Família – estes tendem, inclusive, a perceber a saúde como a área estratégica da São Paulo Carinhosa, ao menos no Glicério. Nesse caso, a estratégia incremental de fomentar a capacitação recebida, ampliando e aperfeiçoando a discussão de temas relacionados à primeira infância, foi muito bem recebida pelos agentes implementadores, ainda que haja problemas do ponto de vista da adaptação de conteúdos e abordagens à realidade local, em particular as situações de vulnerabilidade e violência encontradas em muitos dos cortiços do Glicério. Por outro lado, outros burocratas de nível de rua, nas áreas de assistência social, cultura, e mesmo educação, ainda têm dificuldade em compreender os contornos da política, o que, certamente, afeta as possibilidades de articulação desses atores no nível local para desenvolver ações conjuntas visando aprimorar a qualidade de vida na primeira infância.

Recomendações

- Ampliar os canais de comunicação com as diversas lideranças locais existentes no Glicério, de modo sistemático, e não somente em eventos pontuais; há uma densa rede de atores locais interessados nos problemas do bairro e na

interlocução com atores do setor público. A diversificação da interlocução com as redes locais evita a captura das ações públicas por parte de atores específicos, não necessariamente vinculados com o cotidiano do bairro. Melhorar essa interlocução e a comunicação dos objetivos do programa ajuda a minimizar, inclusive, a distância entre as expectativas de transformação estrutural do bairro e as possibilidades de intervenção dentro do âmbito da São Paulo Carinhosa;

- Envolver de modo mais sistemático os atores locais, coletivos culturais e organizações diversas nas ações do programa, como, por exemplo, na programação cultural voltada às crianças. Esse envolvimento potencializa o engajamento dos atores do bairro, potencializa a divulgação das ações e garante maior público;
- Estimular canais de interação entre os diversos atores locais e os agentes implementadores vinculados a diferentes secretarias. Atualmente essas relações ocorrem, mas dependem sobremaneira do perfil dos funcionários destacados para atuar no bairro, conforme observado no caso da Subprefeitura da Sé;
- Fomentar trocas mais sistemáticas entre os burocratas de nível de rua a cargo das ações das várias secretarias envolvidas na São Paulo Carinhosa. Essa interação ocorre hoje de modo mais sistemático apenas no âmbito da saúde, e eventualmente para a resolução de problemas e/ou de casos particularmente problemáticos envolvendo as demais áreas do governo municipal;
- Melhorar as ações de divulgação e comunicação dos objetivos da São Paulo Carinhosa, uma vez que alguns eventos descontínuos e/ou pontuais são reconhecidos e valorizados pela população, mas ainda há desconhecimento sobre os objetivos gerais dessa política. A divulgação prévia de ações e intervenções, e mesmo de um cronograma de programações e eventos, ajuda a consolidar a percepção de continuidade das ações.