



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

Sumário Executivo: lições, desafios, escalas e possibilidades de replicação

Coordenação: Renata Bichir (CEM/USP)

Pesquisadoras: Telma Hoyler, Pamella Canato e Graziela Castello

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

São Paulo

Fevereiro 2017

Este documento apresenta uma síntese, em tópicos, das análises e recomendações empreendidas a partir da avaliação das ações da Política Municipal São Paulo Carinhosa, voltado para proteção integral das crianças de 0 a 6 anos incompletos, em particular as intervenções realizadas na área do Glicério, no município de São Paulo.¹ A ênfase do estudo, que ao todo é composto por três relatórios, está na caracterização do arranjo de implementação de ações intersetoriais, seus desafios, potencialidades e possibilidades de replicação em outros contextos. Para uma compreensão mais abrangente do contexto analisado e do marco teórico utilizado sugere-se a leitura integral de todos os relatórios que subsidiaram a elaboração deste sumário.

▪ **O desenho e a coordenação da política: desafios da intersectorialidade e da transversalidade**

Em termos conceituais, a intersectorialidade implica a articulação entre diferentes setores de governo, e eventualmente também entre atores não governamentais, em arranjos que podem ser mais ou menos integrados. A intersectorialidade pode ocorrer em diferentes momentos da política pública, sendo que garantir um desenho intersectorial não basta, é preciso acompanhar as condições de implementação das ações previstas. A literatura tem identificado alguns elementos que facilitam a efetivação de projetos intersectoriais, dentre os quais podem ser destacados: existência de recursos financeiros, humanos, materiais e técnicos necessários para identificar as necessidades e problemas e oferecer respostas adequadas a elas; clara definição de arranjos e instrumentos de coordenação; consideração dos custos e oportunidades para cooperação; marco regulatório uniforme em diferentes contextos; clareza no desenho de programas e políticas sociais; instrumentos e metodologias de intervenção pouco padronizáveis atenção não só aos aspectos gerenciais e técnicos, mas também aos componentes políticos e organizacionais dos projetos intersectoriais, com destaque à construção da adesão dos setores pertinentes às estratégias da intersectorialidade; importância de uma autoridade política com mandato e legitimidade para induzir a participação e o envolvimento efetivo dos setores.

Considerando o tempo relativamente curto de implementação das ações da São Paulo Carinhosa, podemos perceber que o grau de articulação entre os setores ainda é bastante variável, seja no alto escalão, seja por parte dos atores implementadores das ações no Glicério. Não obstante, o estímulo à consideração da temática da primeira

¹ Nos termos do contrato firmado entre o Centro de Estudos da Metrópole e o Instituto Brasileira.

infância nas diversas secretarias foi um objetivo satisfatoriamente atingido, indicando que a política também pode ser analisada sob a ótica da transversalidade, conceito que implica a provocação de uma determinada agenda em diferentes setores de governo, sem necessária transformação das fronteiras organizacionais. Uma vez que o tema está na agenda do alto escalão e passa a integrar o escopo das decisões de governo, o desafio passa a ser então como conectar diferentes níveis burocráticos para execução das políticas, além de promover as necessárias articulações entre burocratas de linha de frente, organizações sociais, lideranças comunitárias e famílias nas ações desenvolvidas nos territórios definidos para intervenção.

A discussão sobre intersectorialidade e transversalidade possui interfaces com o debate sobre *territórios* específicos. Esse é um terreno marcado por expectativas normativas em que espera-se que a definição de territórios prioritários de intervenção efetive por si só ações integradas do poder público, quando na realidade há que se atentar para que ocorra mais do que uma justaposição localizada de projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente.

Adicionalmente, é importante reconhecer que, para além de perspectivas simplistas que defendem um suposto “modelo ideal”, há diferentes formatos institucionais visando garantir a articulação intersectorial, com diferentes consequências. Nesse sentido, é importante ter sempre como parâmetro os resultados almejados e previstos ao longo do tempo, considerando que o tempo de implementação das ações é uma variável crucial.

Há que se considerar ainda que a intersectorialidade não é um dado; deve ser ativamente construída por meio de diferentes arranjos institucionais, estratégias de governança e modos de coordenação entre atores estatais e não estatais relevantes. Além de aspectos organizacionais e de gestão, dimensões políticas e relacionais afetam sobremaneira as chances de sucesso e continuidade de projetos intersectoriais.

- **Delimitando e estabelecendo contato com o território foco da política**

Definir territórios prioritários de intervenção é uma estratégia comum de atuação intersectorial. Essa foi a estratégia adotada no caso da São Paulo Carinhosa, com a seleção do Glicério como território prioritário para as ações iniciais da política. A definição do perímetro desse bairro é essencial para permitir o desenvolvimento de análises georreferenciadas, com construção de indicadores socioeconômicos e demográficos precisos que permitem compreender, de fato, o grau de homogeneidade ou heterogeneidade do território em questão. Isso permite quantificar e precisar os

contornos das vulnerabilidades presentes em certos espaços, garantindo um melhor planejamento das ações – em particular quando a análise georreferenciada é realizada ainda na etapa diagnóstica, antes da implementação das ações. Para a delimitação do perímetro do Glicério, foram considerados 29 setores censitários completos, delimitados pelas Rua Conselheiro Furtado, Rua do Lavapés, Rua Carolina Augusta e Rua da Glória, englobando os distritos da Liberdade e da Sé.

Do ponto de vista dos indicadores, destacamos a importância do olhar espacialmente detalhado e das análises que se utilizam de Sistemas de Informações Geográficas. Do ponto de vista das redes de relações locais, esta avaliação da São Paulo Carinhosa no Glicério evidenciou a importância do mapeamento prévio dessas teias de relações, muitas vezes informais e cotidianas, que podem ser essenciais na adesão ou não aos projetos de intervenção propostos pelo poder público e especialmente como aporte para continuidade das ações firmadas ao longo do tempo. Estabelecer conexões com esses atores locais permite identificar possíveis pontos de apoio para a administração pública, dialogar e construir conjuntamente os objetivos prioritários da intervenção – reduzindo as assimetrias de expectativas entre o que será de fato implementado e as demandas da população, por vezes muito maiores e acumuladas há várias gestões. Mesmo no caso de projetos que começam com intervenções piloto em áreas específicas desses territórios, é importante escolher bem essas “portas de entrada” no território.

No Glicério foi encontrado um rico tecido associativo, mas isso varia conforme o território em questão. De todo modo, é preciso lembrar que as “portas de entrada” escolhidas importam e interferem no resultado da política, bem como viabilizam o aperfeiçoamento e continuidade das políticas ao longo do tempo, otimizando as chances de maximização das ações bem-sucedidas e evitando desgastes desnecessários de potenciais reproduções de estratégias malsucedidas. Atores locais são, por vezes, as estruturas mais estáveis ao longo do tempo em um determinado território e podem, nesse sentido, garantir a permanência de ações e sua expansão em diferentes contextos e conjunturas.

▪ **Replicação das políticas: desconfie de modelos ideais. Recomendações para adaptação e aderência de experiências em outros contextos.**

Em contextos democráticos, a transição administrativa é sempre um fato, e por isso mesmo é importante sistematizar os aprendizados oriundos dessa avaliação da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério, de modo a permitir o

aperfeiçoamento, a continuidade e mesmo a expansão de suas ações para outros territórios. Apesar de eventuais problemas de implementação, bastante frequentes em programas com este tipo de ambição, evidenciou-se ao longo da pesquisa que o tema do desenvolvimento integral da primeira infância consolidou-se em diversas agendas setoriais, e por isso é importante refletir sobre as condições que podem facilitar a continuidade das ações já empreendidas. Apresentamos a seguir uma breve lista de aspectos que deveriam ser considerados na implementação de políticas como a São Paulo Carinhosa em outros espaços da cidade:

- a. **Realização de estudos diagnósticos** combinando estratégias quantitativas e qualitativas, como mencionado anteriormente. Expandir e replicar políticas públicas para outros espaços da cidade implica conhecer e analisar as especificidades desses territórios e de suas populações, sem assumir, a priori, uma suposta homogeneidade dada por condições de vulnerabilidade e/ou pobreza. Esses diagnósticos devem combinar indicadores socioeconômicos, demográficos e de condições de acesso a serviços públicos e também visitas de campo, escutas e interações com as lideranças locais, visando mapear redes locais de relações entre moradores, associações civis diversas, entidades religiosas e burocratas.
- b. **Definição e comunicação dos objetivos prioritários** da intervenção e seus prazos de execução. A implementação tem grande poder de modificar políticas formuladas, o que pode ser, inclusive, extremamente positivo, do ponto de vista de adaptações e correções de rumo que aproximem o desenho da política de realidades locais com contornos específicos. Porém, é importante em projetos intersetoriais, que dependem dos saberes, recursos, empenho e atuação conjunta de uma grande diversidade de atores governamentais, que os objetivos prioritários da intervenção proposta sejam claramente estabelecidos. Isso facilita a “divisão de tarefas” e a construção conjunta dos horizontes de intervenção, inclusive para otimizar seu planejamento ao longo dos diferentes tempos da gestão. A comunicação e construção dos objetivos da intervenção também deve ocorrer de modo continuado nos territórios envolvidos, de preferência com ampla e diversa participação da população local. É importante, nesse sentido, garantir comunicação em dupla direção, tanto para o estabelecimento das ações definidas quanto no retorno sobre as consequências dessas ações, visando aparar arestas e garantir adaptação ao contexto em questão.
- c. Do ponto de vista da **coordenação, é importante considerar a combinação de arranjos formais e informais**. Como assinalado pela literatura e observado nessa

avaliação, instâncias formais de coordenação – como comitês gestores, gabinetes de coordenação, salas de situação e similares – podem ser importantes do ponto de vista de sua visibilidade pública e para dar legitimidade política a certas agendas (a depender de seus participantes, frequência e densidade das interlocuções estabelecidas e modos de funcionamento ao longo do ciclo do projeto). Por outro lado, no dia a dia da implementação da política, canais, redes e trocas informais, tanto no nível horizontal como no vertical, envolvendo os diversos escalões da burocracia e também os atores não estatais relevantes, são essenciais para garantir um tecido de apoio que dê densidade e efetividade para as ações planejadas. Dentre os arranjos informais, podem ser desenvolvidos mecanismos de coordenação em rede, que dependem da ação voluntária das demais partes. É importante pensar também em instrumentos que criam algum grau de *enforcement* para que a coordenação ocorra. Nos arranjos de coordenação, há limites à atuação centrada/personalizada em figuras-chave: se, por um lado, são fontes de visibilidade e legitimidade política, essa legitimidade deve se difundir para os projetos e ações, de modo a garantir sua continuidade mesmo com a mudança no cenário político. Adicionalmente, a centralidade excessiva em certas figuras – seja como autoridade central, seja como liderança de setores específicos – pode eventualmente dificultar outros fluxos e redes que são necessários para a disseminação e enraizamento dos projetos e políticas.

- d. Considerando os **arranjos de implementação**, é importante garantir fluxos constantes de comunicação entre os vários níveis da burocracia e entre esses e os atores locais – lideranças, organizações da sociedade civil, população em geral. É importante esclarecer cronogramas de trabalho, prazos para o desenvolvimento das ações e ampla divulgação das mesmas, especialmente para garantir o envolvimento dos atores relevantes e para que não sejam percebidas como algo efêmero, ou então desconectadas das principais demandas daquele território. Os arranjos de implementação em políticas intersetoriais devem ser estabelecidos com abertura e flexibilidade mais abrangente do que em políticas setoriais, de modo a incorporar as necessárias adaptações que a política coloca ao longo do processo, garantindo assim sua sobrevivência e otimização. É necessário o estabelecimento de arranjos flexíveis para dar conta da multiplicidade e complexidade das agendas levantadas. Nesse sentido, as metas dos programas e das políticas também são por vezes constituídas ao longo do tempo de sua implementação, de maneira incremental.
- e. É importante apostar no envolvimento de **burocracias com alta capilaridade** nos territórios, potencializando sua ação. Essa pode ser uma estratégia de baixo custo com

altos resultados em termos de inserção de conteúdos intersetoriais nas suas práticas cotidianas. Da mesma forma como foi feita uma ação acertada com os Agentes Comunitários de Saúde, poderiam ser pensadas ações similares com outras burocracias, como professores e assistentes sociais, por exemplo.

- f. **Recursos humanos necessários:** Políticas de natureza intersetorial serão mais bem-sucedidas, como dito anteriormente, se contarem com estruturação mais flexível. Ainda que seja necessária uma liderança com força política para mobilizar a temática em questão e provocá-la na agenda municipal – na qual outras pautas relevantes estão sempre concorrendo por recursos e atenção pública –, o estabelecimento de arranjos mais abertos (que incorporem as mudanças necessárias identificadas ao longo do tempo de implementação da política) demandam figuras articuladoras para condução desses processos. Essas figuras devem dispor de um bom capital político, relacional e fácil trânsito entre diferentes instâncias, facilitando a interlocução, dando ritmo e mobilizando continuamente as engrenagens necessárias ao andamento da política. Também são estratégicos no estabelecimento de prioridades se forem direcionados a constituir um ‘senso’ de oportunidade sobre os momentos adequados de incorporação de determinadas ações e de reivindicação de novas demandas junto às diferentes instâncias.
- g. **Monitoramento e avaliação das ações planejadas.** Para além dos objetivos normativamente expressos no desenho dos programas, projetos e ações, é importante analisar as condições de efetivação ou não dos mesmos, especialmente quando objetivos intersetoriais estão em jogo. Nos processos avaliativos, é importante incluir não somente a perspectiva dos burocratas de alto e médio escalão, mas também os burocratas de linha de frente e as organizações da sociedade civil envolvidas com as ações no dia a dia, bem como as percepções, expectativas e críticas da população envolvida com os programas.