



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

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

**Coordenação:** Renata Bichir (CEM/USP)

**Pesquisadoras:** Telma Hoyler, Pamella Canato e Graziela Castello

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

**São Paulo**

**Dezembro, 2016**

## Sumário

<b>Introdução</b>	<b>3</b>
<b>1. A São Paulo Carinhosa: desenho e arranjo de coordenação</b>	<b>10</b>
<b>2. São Paulo Carinhosa no Glicério: principais achados da pesquisa de campo</b>	<b>14</b>
<b>3. Implementação da SP Carinhosa no Glicério</b>	<b>17</b>
<b>3.1 Políticas urbanas e zeladoria</b>	<b>17</b>
<b>3.2 Saúde</b>	<b>24</b>
<b>3.3 Educação</b>	<b>29</b>
<b>3.4 Assistência social</b>	<b>34</b>
<b>3.5 Cultura</b>	<b>36</b>
<b>4. Percepções das famílias e dos agentes implementadores – Grupos focais</b>	<b>38</b>
<b>4.1 Famílias</b>	<b>39</b>
<b>4.2 Agentes implementadores</b>	<b>42</b>
<b>5. Considerações Finais</b>	<b>46</b>
<b>Referências bibliográficas</b>	<b>49</b>
<b>Anexos</b>	<b>50</b>

## Introdução

Este documento apresenta o segundo produto realizado no âmbito da avaliação das ações da Política Municipal São Paulo Carinhosa na região do Glicério, nos termos do contrato firmado entre o Centro de Estudos da Metrópole e o Instituto Brasileira. O estudo, como um todo, tem como objetivo avaliar a implementação deste programa municipal 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. A ênfase do estudo está na caracterização do arranjo de implementação de ações intersetoriais, seus desafios, potencialidades e possibilidades de replicação em outros contextos.

Este segundo produto procura 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, já delimitada e caracterizada em termos socioeconômicos e demográficos no produto anterior.

Conforme será aprofundado no Relatório 3, cabe destacar a complexidade e os desafios da implementação de projetos intersetoriais como a São Paulo Carinhosa. A intersetorialidade tem sido cada vez mais defendida como uma das maneiras mais adequadas de abordar problemas sociais complexos (*wicked problems*) – caso da proteção integral à primeira infância. Em termos conceituais, a intersetorialidade implica a articulação entre diferentes setores de governo, e eventualmente também entre atores não governamentais, em arranjos que podem ser mais ou menos integrados, ou seja, é possível identificar gradações de intersetorialidade (Cunill-Grau, 2014; Costa e Bronzo, 2012). A intersetorialidade pode ocorrer em diferentes fases do “ciclo” de políticas, sendo que garantir um desenho intersetorial não basta, é preciso acompanhar as condições de implementação das ações previstas, conforme realizado nessa pesquisa. Adicionalmente, é importante reconhecer que, para além de perspectivas simplistas que defendem um suposto “modelo ideal”, há diferentes formatos institucionais visando garantir a articulação intersetorial, 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. Em síntese, a perspectiva de trabalho intersetorial implica mais do que justapor ou compor projetos que continuem sendo formulados e realizados setorialmente (Inojosa, 2001). Considerando o tempo relativamente baixo 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, conforme será discutido.

Por sua vez, o conceito de *transversalidade*, eventualmente tomado (equivocadamente) como sinônimo de intersetorialidade, implica a provocação de uma determinada agenda em diferentes setores de governo, sem necessária transformação das fronteiras organizacionais (Serra, 2005). Nos termos de Núria Cunill-Grau (2014, p.16):

*“Los que es específico de la transversalidad es la introducción de nuevos asuntos generalmente asociados con la protección de derechos (por ejemplo, la equidad de género) que no pueden ser asignados verticalmente y que no corresponden a objetivos específicos de un sector u organización, pero que se busca que sean asumidos por todos. En suma, la transversalidad no es un concepto interorganizacional, mientras que la intersectorialidad sí lo es.”*

Conforme iremos discutir, foi importante analisar, em cada setor de política implicado nas ações da São Paulo Carinhosa, em particular na região do Glicério, o grau de envolvimento prévio com a temática da primeira infância e as transformações eventualmente ocorridas depois do advento do programa. A análise empírica demonstrou que de fato há uma variação significativa no envolvimento dos setores de governo com o programa, e também em quanto a temática da primeira infância ganhou corpo dentro das agendas setoriais.

Outro conceito que aparece fortemente imbricado aos conceitos de intersetorialidade e transversalidade é o conceito de território. Há grandes expectativas em relação à possibilidade de articulação entre agentes implementadores vinculados a diferentes agendas setoriais em territórios específicos. Nesse sentido, diferentes desenhos de programas apostam na integração de ações a partir da definição de um território comum de intervenção. No próprio desenho da São Paulo Carinhosa, conforme discutido no Relatório 1, há a perspectiva de priorização de territórios vulneráveis, como o Glicério. Conforme iremos discutir, não basta definir territórios prioritários, há uma série de condições que podem afetar o grau de articulação de ações.

Essas lentes analíticas orientaram a análise da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério. O relatório baseia-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 a compreensão das ações realizadas pelo programa, em particular 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 por parte do programa quanto para o estabelecimento de contatos com lideranças locais e mesmo com atores da gestão pública que eventualmente foram entrevistados por nós;
- **Entrevistas em profundidade:** a partir de roteiros semi-estruturados que buscavam cobrir diferentes aspectos da implementação do programa, 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. Todas as entrevistas foram gravadas e contaram com termo de consentimento livre e esclarecido, sendo preservada a identidade dos entrevistados;
- **Grupos focais com agentes implementadores:** grupos de discussão coletiva, moderados por uma das pesquisadoras e acompanhados pelas demais, 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, moderados por uma das pesquisadoras e acompanhados pelas demais, 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.

As tabelas a seguir apresentam, sinteticamente, os perfis dos atores entrevistados, tanto no âmbito do setor público quanto no âmbito dos atores sociais locais, bem como as participações da equipe da pesquisa em eventos e reuniões relacionados às ações da São Paulo Carinhosa no Glicério.

**Tabela 1. Entrevistas realizadas com o poder público**

<b>Nº</b>	<b>Cargo/Nível hierárquico</b>	<b>Instituição/órgão</b>		<b>Data da entrevista</b>
1	Coordenação/ alto escalão	Coordenação SP Carinhosa		11/nov
2	Assessor/ médio escalão	Ex-Coordenação SP Carinhosa (atual Instituto Brasileira)		11/nov
3	Diretora/ médio escalão	SME (atual Instituto Brasileira)	Departamento de Alimentação Escolar - DAE	20/set
4	Diretor/ médio escalão	SME	Diretoria Regional do Ipiranga - DRE	04/out
5	Assessor/ médio escalão	SME	Diretoria Regional do Ipiranga - DRE	04/out
6	Assessor/ médio escalão	SME	Diretoria Regional do Ipiranga - DRE	04/out
7	Coordenadora/ nível de rua	SME	EMEI Alberto de Oliveira	27/out
8	Professor/ nível de rua	SME	EMEF Duque de Caxias	22/nov
9	Coordenadora/ médio escalão	SMS	Atenção Básica	06/out
10	Assessora/ médio escalão	SMS	Saúde da Criança e Adolescente	06/out
11	Enfermeira/ nível de rua	SMS	UBS Sé	03/nov
12	Enfermeira/ nível de rua	SMS	UBS Sé	03/nov
13	ACS/ nível de rua	SMS	UBS Sé	03/nov
14	ACS/ nível de rua	SMS	UBS Sé	23/nov
15	Supervisora/ médio escalão	SMADS	Supervisão de Assistência Social - SAS Sé	21/nov
16	Coordenadora/ médio escalão	SMC	Coordenação de Programação	07/out

<b>17</b>	Coordenador/ médio escalão	SMDHC	Coordenação de Criança e Adoslescentes	21/set
<b>18</b>	Assessora/ médio escalão	AMLURB		26/out
<b>19</b>	Assessora/ médio escalão	Subprefeitura da Sé		23/set
<b>20</b>	Assessora/ médio escalão	Subprefeitura da Sé		10/nov

**Tabela 2. Entrevistas realizadas com atores locais.**

<b>Nº</b>	<b>Instituição/órgão</b>	<b>Data da entrevista</b>	
<b>21</b>	Associação Maria Flos Carmeli		19/out
<b>22</b>	Associação Maria Flos Carmeli	CCA	03/nov
<b>23</b>	Associação Maria Flos Carmeli	CEI Quintal	20/out
<b>24</b>	Comunidade Esportiva Glicério		09/nov
<b>25</b>	Igreja Missão Paz		19/out
<b>26</b>	Igreja Missão Paz		10/out
<b>27</b>	Igreja Presbiteriana Coreana Han In		28/out

**Tabela 3. Participação em eventos e reuniões.**

<b>Eventos e reuniões</b>	<b>Data</b>
Seminário Grandes Cidades, Políticas Intersetoriais e a Primeira Infância e lançamento do livro da São Paulo Carinhosa	30/jun
Audiência Pública no Glicério	30/ago
Encontro sobre Primeira Infância	08/set
Caminhada pelo bairro e conversa com moradores	17/out
Reunião Glicério - questão do lixo, resíduos e educação ambiental	19/out
Seminário de Apresentação das Experiências do Programa de Visita Domiciliar com Foco na Primeira Infância	30/nov

Este relatório é composto por cinco seções, além dessa introdução. A primeira seção apresenta, em linhas gerais, o arranjo de coordenação da Política Municipal São Paulo Carinhosa, seu desenho e as expectativas gerais em relação ao processo de implementação das ações, em particular na região do Glicério. A segunda seção traz uma síntese dos principais achados da pesquisa de campo no Glicério, com destaque para a perspectiva das famílias e dos atores coletivos envolvidos com o cotidiano do bairro. A terceira seção apresenta as principais ações implementadas no bairro, destacando os principais setores envolvidos – saúde, educação, assistência social, cultura, habitação e zeladoria humana –, os avanços registrados, os desafios e as recomendações para aprimoramento do processo de implementação. Na quarta seção são apresentados os resultados dos grupos focais com as famílias e com os agentes implementadores. Por fim, sintetizamos os principais resultados da pesquisa, os principais desafios observados e as recomendações. Em anexo encontram-se os roteiros semi-estruturados que balizaram as entrevistas, os roteiros utilizados nos grupos focais e o termo de consentimento livre e esclarecido.

## 1. A São Paulo Carinhosa: desenho e arranjo de coordenação

A Política Municipal para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância na 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 municipais<sup>1</sup> 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).

Os objetivos formalmente definidos nesse decreto, bem como os relatórios e balanços setoriais de gestão, e especialmente a publicação do livro organizado por Ana Estela Haddad (2016) foram importantes insumos para a compreensão dos contornos dessa política. Entretanto, ao longo da pesquisa foi essencial entrevistar gestores de alto, médio e baixo escalão, vinculados a diferentes setores governamentais, de modo a compreender algumas dimensões principais associadas ao arranjo de coordenação do programa e também às ações implementadas – especialmente porque há significativa variação no grau de envolvimento de cada pasta governamental com as ações cotidianas da São Paulo Carinhosa.

Em primeiro lugar, destaca-se o fato de a São Paulo Carinhosa apresentar-se como uma *política*, e não como um programa com ações, metas e indicadores claramente definidos e programados. É possível dizer que os processos de formulação e implementação das ações foram *incrementais*, desenvolvidos paulatinamente a partir da consideração das possibilidades e limites de cada secretaria municipal, bem como a partir da análise de indicadores municipais associados à primeira infância e também pela influência de modelos e experiências nacionais e internacionais, com destaque para a inspiração do programa federal Brasil Carinhoso (Haddad, 2016). Lançado em 2012, esse programa federal previa uma perspectiva de atenção integral para o desenvolvimento infantil, articulando ações voltadas para a geração de renda, educação

---

<sup>1</sup> 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.

e saúde. Conforme informações obtidas nas entrevistas com gestores de alto escalão, essa troca de experiências entre programas federais e as possibilidades de adaptação de ações para a cidade de São Paulo foi bastante importante. O conhecimento aprofundado de programas e ações federais na área da primeira infância, e em particular na área da saúde, permitiu a adesão a programas já existentes, com obtenção de novos recursos e negociação de modelos de implementação mais adequados à realidade do município.

No âmbito municipal, como a própria coordenadora da São Paulo Carinhosa reconhece (Haddad, 2016), o ponto de partida foi levantar em cada secretaria, a partir do Programa de Metas para o período 2013-2016, as prioridades em relação à infância, visando articular ações específicas de cada setor e intervenções mais abrangentes. Evidencia-se assim uma estratégia de promoção da transversalidade, de provocação de agendas setoriais para o tema da primeira infância, e não a imposição de uma nova agenda com contornos previamente definidos, e tampouco a perspectiva de mudança de contornos organizacionais das secretarias visando maior integração intersetorial. A partir de uma prioridade politicamente definida no início da gestão, buscou-se estimular em diferentes secretarias municipais a temática da proteção integral da primeira infância, considerando-se tanto a maior ou menor centralidade do tema nas agendas setoriais quanto as capacidades previamente instaladas para implementação de ações, visando fomentar a construção conjunta de novas prioridades.

A coordenação da São Paulo Carinhosa optou por não constituir unidade orçamentária própria para execução de ações. Esse é um dilema constante em políticas com temas transversais, pois é necessário escolher entre ativar e/ou coordenar as agendas em pastas setoriais, ou operar como secretarias finalísticas que entregam e executam serviços. A escolha da São Paulo Carinhosa foi na linha da primeira opção e procurou incentivar o olhar de cada pasta para a primeira infância.

Com uma equipe bastante enxuta, essa coordenação fica ligada à Secretaria do Governo Municipal (SGM), e possui apenas uma dotação específica que aparece na Lei de Orçamentária Anual (LOA) como Projetos Especiais de Articulação da Primeira Infância. Esses recursos são utilizados somente para necessidades pontuais, sendo que na LOA de 2016 foram executados 200 mil reais nesse projeto. A coordenação afirmou que utiliza esse orçamento principalmente para a confecção de materiais de divulgação e realização eventos. Todo o restante do orçamento que está ligado de alguma forma às ações da São Paulo Carinhosa é executado setorialmente. Isso significa que os recursos para a primeira infância concorrem com as outras ações das secretarias,

exigindo um constante processo de negociação e articulação entre a coordenação do programa e os gestores de cada pasta.

Na literatura especializada, há ressalvas à manutenção de orçamentos setoriais, a depender dos objetivos de integração de cada projeto: “(...) uma categoria orçamentária por especialidade choca com a pretensão de intersectorialidade” (Cunill-Grau, 2014, p. 24). Essa opção pela não constituição de uma unidade orçamentária própria foi questionada por algum dos gestores entrevistados, os quais acreditam que isso dificulta a consolidação e continuidade do programa em cenários de mudança política municipal. Na mesma linha, a centralidade da associação entre a São Paulo Carinhosa e a figura de Ana Estela Haddad é vista ao mesmo tempo como uma vantagem – em termos de obtenção de apoio de diferentes secretários para a temática e possibilidade de costura política dessa agenda no alto escalão municipal – e como uma desvantagem, um obstáculo à maior institucionalização da política, para além de sua associação com a figura da primeira dama – e com riscos associados ao perfil da primeira dama em gestões futuras.

Ainda em termos de arranjo de coordenação, destaca-se a composição ampliada do Comitê Gestor do programa, composto por 14 secretarias, conforme já apresentado. As entrevistas realizadas apontaram a importância desse Comitê para legitimação política inicial da São Paulo Carinhosa, com participação do alto escalão das secretarias envolvidas – os próprios secretários estavam presentes nas primeiras reuniões. Essa mobilização política deriva da própria figura da Ana Estela Haddad como primeira-dama e nome imediatamente associado ao São Paulo Carinhosa. Por outro lado, o Comitê não tem relevância no cotidiano operacional do programa, ou seja, este não é um espaço rotineiro de discussão e troca acerca das ações desenvolvidas no âmbito da São Paulo Carinhosa. Destaca-se ainda que arranjos formais de coordenação são importantes, mas não suficientes para garantir uma maior intensidade de trocas intersectoriais (Cunill-Grau, 2014). Nesse sentido, as entrevistas com gestores demonstraram a importância das redes de relações entre gestores de alto escalão das diferentes secretarias e do papel mobilizador da própria Ana Estela Haddad na dinamização de agendas e ações vinculadas à primeira infância.

Em termos de implementação, o modelo incremental adotado evidencia-se pelo progressivo e paulatino encadeamento de ações setoriais com impacto potencial na qualidade de vida da primeira infância, a partir do mapeamento prévio de agendas associadas a essa temática, e não imposição de novas agendas. Essa estratégia incremental tem como vantagem a possibilidade de maior adesão dos atores relevantes, uma vez que não entra em confronto direto com outras prioridades definidas

setorialmente – e cabe destacar que a defesa de uma agenda transversal ou intersetorial não implica a desconsideração da relevância e permanência de agendas setoriais.

Por outro lado, como será discutido nas próximas seções, esses contornos fluidos dificultam, por vezes, a percepção de prioridades e de avanços tanto por parte dos gestores quanto por parte da população afetada pelas ações. Especialmente a percepção de ações continuadas e rotineiras, para além da promoção de eventos no território do Glicério, ficou prejudicada, com exceções de acordo com o tipo de intervenção, conforme será discutido nas próximas seções. As entrevistas demonstraram ainda grande variação de ações por setor governamental, e também variações nos modos de comunicação e articulação entre os comandos do alto escalão municipal com os gestores de médio e baixo escalão, com consequências para as ações implementadas, em particular no Glicério.

## 2. São Paulo Carinhosa no Glicério: principais achados da pesquisa de campo

Conforme detalhamos no Relatório 1, 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<sup>2</sup> para intervenção, o qual concentrava grande número de crianças, sendo habitado por 13 famílias<sup>3</sup>. 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). Como será apresentado, 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 trabalho de campo realizado pela equipe do CEM, tivemos ao longo de alguns meses contato com moradores da região do Glicério, famílias participantes de algumas das ações da São Paulo Carinhosa, líderes comunitários, líderes religiosos, membros de diversas organizações da sociedade civil. Apresentamos a seguir as principais dimensões que se destacaram nessas interações e percursos pelo bairro:

- **Impressões e representações sobre o Glicério:** se, por um lado, muitos moradores destacam as vantagens da localização central, em termos de acesso a oportunidades de emprego, serviços e amenidades da cidade, por outro lado ainda é possível observar certos estigmas associados à vida no Glicério, reconhecido por muitos como um território violento, especialmente por conta do tráfico de drogas e de eventuais conflitos com a polícia – também objeto de temor por parte dos moradores;
- **Fronteiras:** lideranças comunitárias e moradores percebem claramente um problema mencionado no Relatório 1: não há uma delimitação oficial do bairro, as fronteiras do Glicério são vividas e representadas de modo particular e subjetivo por

---

<sup>2</sup> Localizado na Rua do Glicério, 599.

<sup>3</sup> Foram identificados 21 adultos (16 mulheres, das quais 4 eram gestantes, e 5 homens) e 14 crianças menores de 10 anos (Haddad et al., 2016).

seus moradores – sendo que alguns preferem dizer que moram na Liberdade. Por outro lado, do ponto de vista das demandas por serviços públicos, essa inexistência de claros contornos e a localização intermediária entre os distritos da Sé e da Liberdade gera “jogos de empurra” entre setores administrativos que por vezes não se responsabilizam devidamente pelo Glicério, na percepção dos moradores. Considerando que muitas políticas sociais essenciais, como saúde, educação e assistência social, são também territorializadas segundo critérios administrativos próprios e fronteiras não coincidentes, eventualmente é difícil saber a quem demandar atendimentos e acessos. O mesmo ocorre no caso da demanda por alguns serviços urbanos, como será apontado.

- **Principais problemas percebidos no bairro:** drogas, violência, lixo não coletado, condições de moradia nas pensões, ausência de espaços de lazer para crianças, insuficiência de vagas em creches e a baixa qualidade da atenção em certos serviços públicos são alguns dos principais problemas destacados pelos moradores e pelas lideranças comunitárias.

- **Dimensões de vulnerabilidade típicas dos cortiços:** elevada densidade demográfica das pensões, ausência espaços de lazer para as crianças, compartilhamento de espaços úmidos comuns – em particular banheiros –, compartilhamento de quartos e camas pelas famílias, tráfico de drogas, ausência de espaços adequados para depósito de lixo, disseminação de insetos e roedores, são algumas das dimensões de vulnerabilidade destacadas nos cortiços.

- **Percepção de prioridades de intervenção:** considerando a gama de problemas percebidos pelos moradores, alguns bastante estruturais, persistentes e de difícil resolução por parte do poder público municipal – em particular tráfico de drogas e violência, policial e não policial –, algumas ações propostas pela São Paulo Carinhosa são percebidas como importantes, mas paliativas.

- **Grande densidade de atores locais e lideranças:** observamos no bairro redes mais ou menos articuladas entre atores distintos, tanto aqueles diretamente envolvidos na provisão de serviços para crianças, como coletivos e organizações culturais e religiosas. Apesar de eventuais disputas, percebemos que essas lideranças locais se reconhecem como potenciais parceiros e/ou atores interessados nos problemas do bairro, mesmo quando não atuam conjuntamente de modo sistemático.

- **Histórico de articulação local:** os atores locais têm certo histórico de mobilização para demandar ações do poder público, em particular nas interações com a

Subprefeitura da Sé para demandar melhorias nos serviços urbanos – coleta de lixo e condições de insalubridade nos cortiços. Esse é o caso, por exemplo, do coletivo Glicério Sustentável, que será apresentado adiante.

- **Questão das “portas de entrada” escolhidas pela São Paulo Carinhosa:** a opção da gestão municipal de associar-se a uma organização específica, a ONG CriaCidade, mostrou-se bastante controversa. Por um lado, essa organização tinha experiência acumulada em metodologias de trabalho com crianças, e vinha desenvolvendo ações em alguns cortiços do bairro, em particular aquele definido para as ações piloto da São Paulo Carinhosa. Por outro lado, ficou evidente sua desconexão em relação às principais lideranças e redes locais, limitando sobremaneira o alcance das ações para além de alguns cortiços prioritários e a percepção de outras prioridades e problemas. Adicionalmente, se no nível da alta gestão municipal a São Paulo Carinhosa é imediatamente associada à figura da primeira dama, no território não é nada incomum os moradores associarem a política com as ações da CriaCidade, e em particular com a coordenadora da ONG.

- **Contornos e visibilidade do programa para a população local:** alguns eventos pontuais promovidos no âmbito da São Paulo Carinhosa, como a pintura de painéis e murais, as Viradinhas Culturais e algumas intervenções em cortiços prioritários são percebidos pela população como *ações pontuais*, e não como uma política continuada e rotineira. Percebem como algo interessante, mas que “veio e passou”.

- **Escala de ação e efeitos não intencionais da focalização em certas áreas e em certas crianças:** há percepção de que muitas ações ficaram restritas a poucas crianças residentes nos cortiços prioritários, não atingindo outras crianças residentes no Glicério. Por outro lado, o destaque dado a certas crianças participantes de algumas intervenções foi considerado potencialmente deletério, inclusive do ponto de vista das interações das crianças na escola.

### 3. Implementação da SP Carinhosa no Glicério

Essa seção tem como objetivo apresentar as ações da São Paulo Carinhosa no Glicério, considerando diversas áreas prioritárias de intervenção: políticas urbanas e zeladoria, saúde, educação, assistência social e cultura. A apresentação das ações baseia-se tanto em documentos oficiais e relatórios de gestão como na triangulação de perspectivas obtidas em entrevistas com burocratas de alto, médio e baixo escalão, além de entrevistas com agentes implementadores e atores locais – organizações conveniadas para a prestação de serviços diversos, coletivos e organizações da sociedade civil e moradores do bairro envolvidos nas ações realizadas. Como ocorre em qualquer avaliação de política, é preciso delimitar um recorte temporal para análise – no caso desta avaliação, as atividades de campo foram realizadas entre junho e dezembro de 2016. A política segue sua trajetória de implementação simultaneamente à sua avaliação, de maneira que alguns dos desafios e limitações aqui apontados podem ser, potencialmente, analisados como superados em avaliações futuras.

#### 3.1 Políticas urbanas e zeladoria

Essa seção apresenta as ações formuladas e/ou implementadas no que toca aos temas de zeladoria urbana, habitação e espaço público, bem como aprendizados sobre o processo de implementação de políticas.

As entrevistas com profissionais do governo e com moradores permitiram identificar ao menos quatro trajetórias de políticas e atores em curso, as quais em alguns momentos tornaram-se concorrentes em um mesmo território. Em outros termos, as trajetórias somaram-se, mas poderiam ter sido potencializadas por meio de maior diálogo e (re)conhecimento mútuo pelos atores envolvidos nos processos em curso. A primeira trajetória é a do *Integra Sé*, que apesar de trabalhar com a mesma abordagem interdisciplinar pretendida pela São Paulo Carinhosa, foi pouco aproveitado na sua potência de interlocução no território. A segunda trajetória é a da própria população residente no Glicério, que conta com uma *rica teia associativa*, constantemente mobilizada em torno de melhorias, mas que foi muito pouco incluída nas ações implementadas no bairro. A terceira trajetória é a da *ONG Criacidade*, empoderada como interlocutora da São Paulo Carinhosa junto ao bairro, mas cujas ações passaram ao largo dos problemas estruturantes e da rede associativa local. Por fim, a quarta trajetória é a da *São Paulo Carinhosa* em si que, pela sua pretensão transversal inclui

todas estas outras trajetórias e ainda o cotidiano, rotina de trabalho, planejamentos e ideias de sua equipe gestora.

### **A Subprefeitura da Sé e o tema da habitação**

As subprefeituras são responsáveis pela implementação dos serviços de zeladoria da cidade. Na região do centro, por meio do Programa Integra Sé, houve um esforço específico de articular, além da Subprefeitura da Sé, outras secretarias em torno de ações que enfocaram de maneira importante o bairro do Glicério. Para tanto, o programa procurou criar práticas e rotinas de integração entre as secretarias, incluindo reuniões semanais e a organização dos encaminhamentos por grupos de trabalhos temáticos.

A primeira tarefa do Integra Sé foi diagnosticar as ações em curso no território da Sé e no Glicério, além de identificar os equipamentos e serviços públicos municipais, estaduais e federais e das redes sociais que atuam nas políticas públicas no território. Dentre os principais problemas identificados figuraram: necessidade de recuperação de espaços degradados, incluindo praças, pontos viciosos de resíduos (entulho, lixo, sucata de veículos), condição arbórea (poda e remoção), segurança e habitação. Os grupos de trabalho começaram então a se organizar para dar conta demandas.

No âmbito do Integra Sé, a primeira ação de intervenção direta no Glicério foi o projeto piloto no cortiço localizado na rua do Glicério, 599 onde vivem 18 crianças de acordo com o levantamento técnico feito pela equipe responsável. O projeto seria coordenado pela Secretaria de Habitação e desenvolvido no âmbito do Programa Cortiços. O programa objetiva viabilizar a reforma de cortiços em conformidade com os critérios da Lei Moura (Lei nº 10.928/1991), que estabelece os padrões mínimos de habitabilidade nesse tipo de moradia. A equipe responsável entrou em contato com o proprietário/responsável pelo imóvel para que efetuasse as obras necessárias. Buscou também outros recursos da pasta Habitação para aplicar na reforma, mas sem sucesso. Como sanção previu-se que o proprietário poderia ser multado em caso de não adequação e receberia um certificado após a conclusão da obra de reforma. Ao longo da reforma, o programa previu a realização de vistorias para verificação da adequação da obra à Lei Moura. Nesse âmbito, foi realizada também uma pesquisa no cortiço piloto para identificar as vulnerabilidades e os anseios das crianças, o que deu origem, posteriormente, às ações da São Paulo Carinhosa nesse território.

De modo a exemplificar as vulnerabilidades identificadas e para fortalecer a percepção de que se trata de um desafio a ser enfrentado de modo intersecretarial, os

documentos a que tivemos acesso relatam no referido cortiço: dois casos para tratamento de saúde mental; um caso de usuária de drogas; uma pessoa com HIV e tuberculose, diversos casos de baixa cobertura vacinal; casos de violência contra mulher; predomínio de mães jovens, solteiras e sem emprego; insegurança alimentar.

Dentre as diversas demandas levantadas no processo de escuta das crianças foram citadas pinturas das fachadas, intervenção esta realizada junto com as crianças por meio da ONG Criacidade, que também atuou no processo de escuta das crianças. Tratou-se, contudo, de intervenções pontuais, desarticuladas de outras demandas do bairro e que incluíram apenas 1% do total de crianças entre 0 e 5 anos residentes no Glicério (dados do censo de 2010). Apesar de ter sido criado um espaço de leitura no referido cortiço, nenhuma intervenção estrutural foi realizada até o momento, razão pela qual todo o processo é bastante questionado pelos moradores, exemplificado pela fala a seguir: “eles vêm, pintam e vão embora” (moradora da R. Sinimbu).

A visão defendida pelo Integra Sé apresentava sinergias importantes com a intersectorialidade pretendida pelo São Paulo Carinhosa, ao objetivar a intensificação da integração de dados das secretarias, a construção de trabalho em equipe intersecretarial, a gestão dos programas no território de forma complementar e a tradução das estratégias das políticas para as equipes que operam no território. No entanto, o Programa não foi fortalecido e levado adiante<sup>4</sup>. Entrevistas permitiram identificar que estas diretrizes raramente chegaram nos implementadores da política, que seguiam operando dentre das mesmas estruturas hierárquicas e respeitando protocolos que poderiam ser repensados em função das vulnerabilidades territoriais. Em vez disso, uma crítica frequentemente apontada nas entrevistas é que o território do Glicério sofria pela concorrência de ações e por áreas não cobertas, permanecendo o jogo de empurra-empurra entre órgãos face à multidisciplinaridade de enfrentamento dos temas e às divisões administrativas das áreas, pouco compatíveis entre si.

De maneira não inter-relacionada ao Integra Sé, que começava a ser desmobilizado, um(a) servidor(a) foi designada para acompanhar as ações da Subprefeitura da Sé no Glicério. Essas ações foram conquistadas por meio dos esforços de lideranças e entidades atuantes Glicério, que ocorriam paralelamente ao Integra Sé. Entre os anos de 2011 e 2013, lideranças comunitárias realizaram mobilizações com a população, no sentido de envolvê-la efetivamente no processo de melhorias do bairro. Em 2015, estas lideranças formaram o Glicério Sustentável, uma associação guarda-chuva das entidades do bairro que buscou estabelecer diálogos com o poder público. A

---

<sup>4</sup> De acordo com entrevistas, o subprefeito da Sé que auxiliou na idealização do Integra Sé saiu da gestão no segundo semestre de 2013, o que enfraqueceu suas ações.

primeira reunião foi realizada no Ministério Público em 18/03/2015 e outra na Paróquia Nossa Senhora da Paz em 24/03/2015. Nesta ocasião, os moradores entregaram um diagnóstico das melhorias a serem realizadas no bairro (por área e endereço de intervenção) e pactuaram um cronograma de execução das mesmas com o subprefeito da Sé. O Glicério Sustentável passou então a reunir-se periodicamente para monitorar a implementação destas ações. A profissional designada pela subprefeitura da Sé foi invariavelmente apontada como fundamental para o êxito e a integração de algumas políticas, não obstante a fragilidade institucional da figura de uma agente multidisciplinar, que não encontra respaldo nos organogramas e na estrutura formal de cargos. A transcrição de uma entrevista abaixo reproduzida procura ilustrar esse ponto.

*“O que a gente precisa é construir efetivamente integração entre políticas pra primeira infância, vendo o problema no centro da roda e não as caixinhas [da prefeitura]. Quais são os problemas do território? Quais são os atores envolvidos nisso? O que já está sendo colocada de recursos nisso e o que falta?” (ex-servidora atuante no Integra Sé).*

Apona-se aqui necessidade incluir a população do território na resolução dos problemas, pois além de conhecerem as principais vulnerabilidades locais, têm o histórico institucional das tratativas já realizadas no bairro e será preciso realizar as intervenções *com eles* de modo a legitimar a atuação do poder público no território. Destacamos aqui outra fala ilustrativa de uma ex-servidora atuante no Integra Sé: *“Participação não é a população apontar problemas apenas, é fazer junto com ela.”*

### **Espaço Público e áreas verdes**

Espaços para lazer e de estímulo ao brincar são demandas constantes no Glicério, o que é reafirmado pela dimensão diminuta dos cômodos compartilhados entre vários moradores e pela visão da rua como espaço do tráfico e de violência policial, dos quais as crianças têm que ser protegidas.

Buscando interferir nesse problema, a prefeitura buscou tornar a praça José Luiz de Mello Malheiro um espaço de socialização. Para isso foi feita uma limpeza no local e instalados postes de iluminação com LED. A opção pela localização da praça a ser revitalizada, conforme apuramos em entrevistas, veio não apenas da deterioração do espaço, mas por meio de um mapa afetivo conduzido com algumas crianças do bairro. O método de seleção e a localização, contudo, são questionados pelos moradores, uma vez que apontam uma condução excessiva e distorção no processo de escuta com as

crianças, o que resultou em uma praça embaixo de um viaduto, entre duas avenidas largas e pouco acessível por crianças.

Para contornar o desafio de acessibilidade, ainda em meados de 2015 a São Paulo Carinhosa emitiu um ofício solicitando à Companhia de Engenharia de Tráfego (CET) a realização de um estudo de impacto do fluxo na área da praça de modo a tomar as providências cabíveis para que o tráfego do entorno não fosse motivo de risco para a mobilidade das crianças. O estudo foi realizado rapidamente, em cerca de dez dias após o envio da solicitação. Diagnosticou-se que a sinalização horizontal se encontra desgastada e que é praticamente inexistente; que as travessias não têm estágio próprio para pedestres e são escuras; que as faixas de circulação não estão adequadas, que existe um trecho com grande tráfego de caminhos e sem calçadas adequadas, aumentando a insegurança da mobilidade das crianças, dentre outros pontos destacados no Relatório 1. Contudo, mesmo após concluído o diagnóstico, a tramitação dos ofícios seguiu por pelo menos mais dois meses, passando por 10 unidades, totalizando quase 20 tramitações (entre idas e voltas) no âmbito da Secretaria de Transportes sem que qualquer providência cabível fosse adotada. Apenas um ano depois a CET implementou a sinalização horizontal no entorno imediato, sendo essa apenas um dos pontos apontados.

Uma praça mais utilizada pela população, mas ainda não revitalizada é a praça dos bombeiros, como é localmente conhecida. Esta praça recebeu algumas melhorias após demanda da população, mas ainda precisa passar por um processo de revitalização abrangente. A praça Ministro Costa Manso é outra área degradada, mas bastante utilizadas pelas crianças devido à sua localização. Atualmente é a Igreja da Paz que fornece o espaço de encontro para reuniões dos coletivos do bairro, sendo praticamente o único espaço de socialização existente.

Em atividades futuras de revitalização de áreas verdes, vale atentar para o problema de ausência de contratos de manutenção de parques e áreas verdes existente na Prefeitura que, no longo prazo, acaba contribuindo para a degradação de espaços revitalizados.

### **Lixo e resíduos sólidos**

Apesar de possuir indicadores censitários satisfatórios de coleta de lixo, conforme apresentado no Relatório 1, uma breve caminhada pelo Glicério permite identificar diversos pontos de acúmulo de lixo. Buscando contornar esse problema, as concessionárias Inova e Loga realizaram atividades de conscientização dos moradores

indo de casa em casa, visando informá-los sobre o descarte dos resíduos orgânicos de acordo com a frequência da coleta domiciliar, e sobre o descarte correto dos resíduos oriundos de obras de reformas e descarte de móveis. Apesar da importância destas ações, para que sejam efetivas enquanto política pública, cabe sopesá-las com o contexto de moradia local, sob o risco de responsabilizar exclusivamente os moradores pelas suas vulnerabilidades e onerá-los na resolução desses problemas.

Em grande medida, o problema do lixo está associado às condições de moradia, uma vez que dentro dos cômodos, o lixo disputa 5m<sup>2</sup> de espaço com outros 10 moradores, sendo, portanto, uma ação racional despejá-lo para fora a cada pequeno saco acumulado, ainda que de forma não condizente com os horários de coleta. O acúmulo do lixo é ainda somado à coleta insuficiente e aos bueiros entupidos, acentuando os riscos de doenças ocasionadas por pragas urbanas que se alimentam do lixo. Nesse sentido, foi relatado um episódio em que as crianças chegaram na escola com a ponta dos dedos roídos por ratos durante a noite. Teria sido este episódio, destacado pelo coletivo Glicério Sustentável, um dos aspectos que despertou a atenção da subprefeitura para as demandas do bairro. No entanto, o problema do lixo demorou a ser enfrentado. Recentemente, tem sido empreendido um esforço pela Amlurb para implementação de um container (Bigtainer) para destinação do lixo e realizadas reuniões para negociação do local e das tarefas necessárias para êxito da iniciativa, uma vez que os moradores terão que deslocar-se até a rua escolhida para despejar o lixo em vez de jogá-lo na rua em frente à sua casa.

A Amlurb – Autoridade de Limpeza Urbana, provocada pela São Paulo Carinhosa, conseguiu captar o contexto territorial de modo mais amplo, incluindo os problemas de moradia associados ao lixo, como também a rede associativa existente no Glicério. Em um primeiro momento, o órgão procurou estabelecer contato com a EMEF Duque de Caxias para implementar uma oficina de compostagem, mas a escola não aderiu ao cronograma proposto pela Amlurb. Seus técnicos passaram então a estabelecer contato com outras lideranças e associações do bairro e um processo bastante profícuo foi iniciado, como é possível identificar por meio de entrevistas com lideranças. A fala da técnica responsável sintetiza o processo de envolvimento da Amlurb:

*“e aí eu fui oferecendo e convidando as pessoas para as reuniões e fui descobrindo esse mundo de demandas (...) a partir daí o projeto foi se transformando. Eu percebi que não daria pra montar agenda e dizer vamos fazer isso. Eu percebi que as lideranças querem, já estão até bastante desenvolvidos nesse*

*tema, mas já tem agenda própria, então aderir à nossa agenda não seria viável. Então a gente abriu esse canal de escuta (...) e a partir daí começou a surgir coisas que eu nem tinha imaginado e virou essa grande coisa que está acontecendo (...) O que a gente quer lá é recuperar aquele espaço para que as crianças que estão dividindo espaço com o lixo tenham espaço mais digno pra que elas possam brincar (...), que assegure direito constitucional de lazer.”*

A equipe da Amlurb relatou que o processo de entrada no bairro foi lento porque as lideranças são fortes e resistentes a princípio, sendo fácil entender as razões para isso: “*Quantas pessoas já não chegaram lá, prometeram e não fizeram nada?*”. Vale notar que a entrada da Amlurb no bairro foi um trabalho que envolveu também a equipe da subprefeitura, ensaiando um trabalho intersecretarial que se complementa no território, embora ainda bastante dependente do perfil individual de atuação dos profissionais envolvidos.

A partir das conversas com as associações e moradores percebeu-se que o local inicialmente escolhido pela Amlurb por meio de estudos técnicos para instalar o Bigtainer não era o que a comunidade achava viável, uma vez que se tratava de local de fluxo de venda e consumo de drogas e nenhuma associação local conseguiria realizar o trabalho de sensibilização necessário e não seria um local em que os moradores frequentariam com tranquilidade para despejar o lixo. Assim, chegaram em um acordo e um outro ponto foi escolhido.

Outras ações em andamento nesse tema, sob coordenação da Amlurb incluem: construção de um banheiro na praça para crianças usarem; utilização de grafite em pontos viciados de lixo como forma de chamar a atenção para a rua como local de convívio; intensificação da coleta no Glicério; revitalização do ecoponto; instalação de pontos de entrega voluntária (container verde para recicláveis); implementação da operação cata bagulho.<sup>5</sup>

---

5 Trata-se de modalidade de coleta de resíduos de grande volume como móveis velhos, eletrodomésticos quebrados, pedaços de madeira e metal para impedir que sejam depositados em vias públicas. As operações acontecem todos os sábados, de acordo com a programação das Subprefeituras.

### 3.2 Saúde

O Programa de Visitas Domiciliares foi o componente de saúde concebido para compor as ações da São Paulo Carinhosa, tendo como foco o acompanhamento do desenvolvimento integral infantil e o apoio às famílias no processo de cuidado e formação de vínculo (HADDAD, 2016). Sua concepção foi desenvolvida a partir de diálogos entre a equipe da São Paulo Carinhosa, a Secretaria Municipal de Saúde<sup>6</sup> (SMS) e o Ministério da Saúde (MS).

No início das tratativas, o MS mostrou interesse em que o projeto de São Paulo se inspirasse no Primeira Infância Melhor (PIM), programa desenvolvido no Rio Grande do Sul para o mesmo público. Contudo, a São Paulo Carinhosa e SMS consideraram mais adequado a elaboração de materiais e metodologias próprios, adequados à realidade local, com enfoque na formação dos profissionais que já atuavam na atenção básica, com destaque ao envolvimento dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS). Desse modo, esse processo de discussão possibilitou uma parceria entre a Prefeitura e o MS, e a viabilização de convênio com transferência de R\$ 8 milhões para a SMS para capacitação de ACSs e equipes do Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF)<sup>7</sup>.

A metodologia desenvolvida e seu embasamento científico buscaram inspiração em um programa experimentado previamente em uma região de São Paulo, o Janelas de Oportunidade, desenvolvido pela equipe de Anna Maria Chiesa junto à Faculdade de Enfermagem da USP. A partir de um processo de discussão e revisão dos materiais e metodologias do Programa Janelas de Oportunidades, foi desenvolvida a proposta de sua ampliação dentro do Programa São Paulo Carinhosa, com a construção das Visitas Domiciliares.

Este programa foi pensado como um conjunto de atividades formativas e de subsídio para fortalecimento da Estratégia Saúde da Família e qualificação para o olhar da primeira infância. Entre as ações desenhadas estão:

- Realização de programa de capacitação planejado para 8.000 profissionais (ACSs e profissionais dos NASF);

---

<sup>6</sup> Setores da SMS que participaram do processo de discussão: Escola Municipal de Saúde, a Coordenação da Atenção Básica, a Área Técnica de Saúde da Criança e Adolescente.

<sup>7</sup> O diálogo com a gestão municipal de Fortaleza também foi importante. Também em parceria com o MS a prefeitura de Fortaleza desenvolveu o Cresça com Seu Filho, que “traduz-se na oferta de visita domiciliar às famílias com crianças de 0 a 3 anos pelo Agente Comunitário de Saúde (ACS) conjugada à supervisão sistemática do profissional enfermeiro da Estratégia Saúde da Família e de profissionais que compõem a supervisão regionalizada do programa” (Bezerra e Breckenfeld, 2016).

- Elaboração de Caderno da Família com orientações e metodologias de acompanhamento do desenvolvimento infantil;
- Elaboração de material “espelho” do Caderno da Família para acompanhamento por parte dos ACSs e das equipes de Saúde da Família;
- Elaboração de kits infantis para que as equipes trabalhem junto às famílias;
- Desenvolvimento de metodologia de avaliação e monitoramento das Visitas Domiciliares (Fase 3, ainda não implantada).

Todo o material preparado, bem como as capacitações, é dirigido ao cuidado das crianças de maneira mais integral e abrangente, considerando não apenas elementos relacionados diretamente à saúde materna e infantil, mas também elementos relacionados à vivência das crianças, com temas como desenvolvimento infantil, ambiente familiar, direitos das crianças, violência, etc.

Até o momento, considerando os repasses já feitos pelo Ministério da Saúde, foram realizadas 1.500 capacitações em três módulos, sendo que a escolha destes primeiros agentes capacitados foi baseada nas áreas prioritárias de atendimento da São Paulo Carinhosa. Entre elas estavam os profissionais da UBS Sé, que atende a região do Glicério.

### **Principais Avanços das Visitas Domiciliares**

O Programa das Visitas Domiciliares foi pensado para fortalecer ações já existentes dentro da área de saúde. Tradicionalmente, esta é uma área que tem um olhar prioritário voltado às gestantes e às crianças, especialmente no âmbito da atenção básica à saúde. Assim, na própria prefeitura de São Paulo já eram previamente desenvolvidas diversas ações para este público como, por exemplo, atenção às crianças em situação de violência, o Programa Saúde na Escola, o comitê de mortalidade perinatal e infantil, entre outros.

Dessa forma, foi decidido que uma ação no âmbito da saúde deveria buscar uma não concorrência às demais ações já existentes, mas sim sua qualificação e potencialização. Foi assim que, em vez de proporem a criação de uma política nova e que exigisse novas estruturas e recursos, o programa foi pensado como fortalecimento da Estratégia Saúde da Família. Capacitando seus profissionais para que incorporassem em sua rotina de trabalho novas práticas e conhecimentos, o programa buscou tanto capilarizar conhecimentos importantes para a política voltada à primeira infância como qualificar uma política já existente sem criar um ônus muito grande a ela.

A partir das entrevistas realizadas, do grupo focal realizado com ACSs e dos relatos no âmbito do seminário de avaliação das Visitas Domiciliares, é possível ver um conjunto de avanços já gerados pelo programa. Entre eles está um reconhecimento de que as capacitações geraram uma qualificação da ação destes profissionais, ou “mudança de olhar” ou ainda “empoderamento”, como eles mesmos relatam.

Apesar de já terem passado por diversos programas de formação e capacitação previamente, os profissionais relatam que esta foi uma das qualificações mais abrangentes que receberam, na medida em que trabalhou com situações trazidas por eles mesmos a partir de seu cotidiano de trabalho. Conseguiram reconhecer os conhecimentos em dilemas enfrentados nas visitas rotineiras que fazem às famílias, o que permitiu não apenas melhorar o diálogo com elas, mas também com os demais profissionais das equipes (como médicos e enfermeiros), com quem passaram a ter mais repertório para dialogar sobre os casos.

A formação e desenvolvimento dos materiais de apoio, portanto, tem como efeito potencializar uma ação que já é de responsabilidade dos profissionais da saúde da família, permitindo a eles incorporarem novas formas de fazer e de compreender a realidade que encontram sob uma perspectiva voltada à integralidade do cuidado na primeira infância. Além disso, por ser uma estratégia que fortalece algo já existente (e que terá permanência independente da troca de governo), a formação realizada é uma estratégia com grande potencial de continuidade, na medida em que os profissionais passam a incorporar essas práticas às suas rotinas.

Os ACS relatam ainda que o curso uniu os profissionais e as equipes internas às Unidades Básicas de Saúde (UBS), na medida em que permitiram não apenas um compartilhamento de conceitos e metodologias comuns, mas também o desenvolvimento de atividades integradas que foram parte do próprio desenvolvimento do curso. Como relatam, o programa Visitas Domiciliares lhes trouxe “não uma coisa que não sabiam fazer”, mas sim “a possibilidade de fazerem melhor aquilo que já faziam”, o que significa a realização de visitas mais voltadas às necessidades da primeira infância e mais qualificadas para este olhar. O curso ainda uniu os profissionais da UBS que passaram a ter um conjunto de conceitos e metodologias comuns, além de desenvolverem atividades integradas.

Com relação às questões de territorialização e intersetorialidade, o programa de Visitas Domiciliares também demonstra ter potencial. Em primeiro lugar, vale ressaltar que a territorialização é a base da Estratégia Saúde da Família, de forma que qualificá-la com o olhar da primeira infância já permite, diretamente, resultados positivos em

termos de territorialização deste olhar. Já com relação à dimensão da intersectorialidade, o Programa trouxe em sua concepção esta visão, na medida em que traz conteúdos intersectoriais para a formação de profissionais da saúde. Mas, além disso, também potencializou a construção das ações intersectoriais no território que, apesar de já existirem previamente, foram qualificadas a partir deste novo olhar.

Um exemplo é a relação entre a UBS, a escola, o CRAS e equipamentos sociais locais. Historicamente são desenvolvidas ações em parceria entre estas organizações, de forma que a São Paulo Carinhosa, a partir das Visitas Domiciliares, não criou novas relações, mas potencializou as existentes, na medida em que os agentes passaram a levar conteúdos e metodologias aprendidos no âmbito da formação para estes outros espaços e para as atividades desenvolvidas em parceria com eles. Um exemplo relatado é do Programa Saúde na Escola, que já é desenvolvido há muito tempo, mas que, após a capacitação, passou a ser desenvolvido com mais propriedade e capacidade de diálogo, como apontam os profissionais da UBS Sé.

Assim, consideramos que o programa Visitas Domiciliares foi uma solução muito interessante de incorporar um conteúdo, práticas e metodologias novas a uma estratégia já existente, consolidada e que terá continuidade, permitindo uma qualificação e empoderamento da atuação de profissionais bastante capilarizados no território cuja ação rotineira pode ser alterada em função deste novo olhar construído e disseminado.

### **Desafios**

Apesar de considerarmos o componente da saúde bastante acertado, há alguns desafios a serem enfrentados futuramente no âmbito da SP Carinhosa.

Entre eles está a dimensão das especificidades dos territórios no programa de formação. Alguns ACS relatam que parte do curso não foi totalmente adaptada às especificidades locais, o que trouxe, em certos momentos, baixa aderência entre a formação e a realidade observada, além de uma distância entre a linguagem e o detalhamento da nova cartilha para aplicação às famílias e a realidade dos cortiços. Isso foi apontado em particular a temas como: violência doméstica, famílias envolvidas com drogas, problemas de acesso (“mãe não abre a porta”), negligência das famílias, e falta de tempo por parte das mães que trabalham. Foi relatado também com relação ao atendimento a famílias que vivem em cortiços, especificidade da região do Glicério mas que não foi totalmente incorporada na capacitação já que ela era voltada a ACS de diferentes UBSs.

Estas dificuldades são mais críticas quando analisamos a atuação dos ACS nos territórios, que já enfrentam muitas dificuldades especialmente com relação a temáticas delicadas (como violência) que inviabilizam parte da sua ação. Como o tema da primeira infância em certas localidades está diretamente relacionado à temática da violência e como este é um tema muito delicado de ser enfrentado no cotidiano dos ACS (por sua própria vulnerabilidade em ser um morador local), parte dos avanços do trabalho fica comprometida, já que dificilmente poderão se transformar em novas práticas.

Há também outro desafio também relacionado ao trabalho mais geral da Estratégia de Saúde da Família. Como várias pesquisas já demonstraram previamente, os ACS acumulam muitas tarefas diferentes, o que lhes causa, muitas vezes, dificuldade em conseguir realizar com qualidade todas as responsabilidades que lhes são delegadas. O programa introduz algumas novas práticas e metodologias, além de alterar seus materiais (introdução da Caderneta da Família, dos kits e das fichas espelho)<sup>8</sup> e provocar um aumento no tempo de atendimento às famílias com gestantes e crianças. Isso acaba sendo mais uma fonte de pressão para o trabalho dos ACS, que já é comprometido pela própria complexidade e excesso de atividades. Assim, um desafio a ser enfrentado futuramente, é ver como os ACS conseguem incorporar estas novas práticas sem prejudicar nem a qualidade do que faz nem outras atividades que precisa realizar.

Outros desafios têm a ver com a continuidade do Programa. Um deles é garantir recursos para ampliar as capacitações (alcançar a meta de 8.000), conseguir distribuir todas as cadernetas e implementar a 3ª fase do programa (monitoramento e avaliação).

Além disso, como é uma ação muito dispersa e incorporada às rotinas de trabalho, é difícil de ser avaliada tanto em sua execução como em sua efetividade. Precitaria, portanto, de uma ação pensada a longo prazo para avaliar em que medida os ACS continuam se utilizando desses novos conhecimentos e práticas em suas visitas domiciliares e se eles estão surtindo efeitos em termos de melhoria do atendimento a gestantes e crianças.

Cabe ressaltar que alguns profissionais da UBS Sé participaram da formação e das atividades promovidas pelo Criança Fala. Esse processo foi anterior à formação para as visitas domiciliares, e entrevistados ressaltam que o mesmo foi importante para

---

<sup>8</sup> Vale mencionar o caderno de saúde bucal, outro material introduzido pelo Programa. Pesquisas futuras podem detalhar o uso e a apropriação feita desse material e as razões pelas quais não foi mencionado de forma espontânea no grupo focal das ACS.

mudar o olhar em relação às crianças em uma perspectiva de diálogo e escuta. Essa ação dependia de profissionais específicos que desejaram se envolver com o projeto e da organização social que desenvolveu o mesmo (ONG CriaCidade), então por mais que introduza essa mudança de olhar, tem pouca perspectiva de continuidade.

### 3.3 Educação

Esta seção trata das ações da São Paulo Carinhosa implementadas na região do Glicério na área de educação. A análise a seguir parte da observação de documentações existentes e do relato de diferentes atores diretamente relacionados às ações. Do lado do poder público foram entrevistados membros da coordenação da São Paulo Carinhosa e atores ligados diretamente à Secretaria Municipal de Educação (SME), em seus diferentes níveis de gestão, desde os da Diretoria Regional de Educação do Ipiranga (DRE Ipiranga), órgão responsável pelos equipamentos municipais de ensino no território do Glicério, até os agentes implementadores nos territórios, educadores, coordenadores e outros agentes que trabalham no dia a dia com as crianças dentro dos equipamentos de ensino. Também foram entrevistados representantes de entidades conveniadas na área da educação e que participaram direta ou indiretamente de algumas das ações da política. E por fim, foram realizadas entrevistas com outros atores da sociedade civil da região, de modo a triangular os olhares para melhor compreensão do processo de implementação das ações no território.

#### **Articulação da política**

A participação da educação na São Paulo Carinhosa teve maior instabilidade que outras áreas pela grande mudança de secretários na pasta durante os anos de sua implementação – foram três diferentes secretários em apenas dois anos. Soma-se a isso também a mudança na direção da DRE Ipiranga no meio da fase de implementação do projeto. Apesar da maior dificuldade de manutenção de ações em cenários de maior instabilidade institucional, a estratégia da São Paulo Carinhosa de alavancar iniciativas já existentes dentro das diferentes secretarias se mostrou bastante efetiva no caso da educação.

Em 2014 as ações da DRE Ipiranga no âmbito da agenda da primeira infância foram relatadas como mais pontuais e menos centralizadas, mas no final deste mesmo ano entra em vigor a portaria que implementa os NAAPAs – Núcleos de Apoio e Acompanhamento para Aprendizagem, que têm como objetivos “apoiar e acompanhar

as equipes docentes e gestoras no processo de ensino-aprendizagem dos educandos que apresentam dificuldades no processo de escolarização, decorrentes de suas condições individuais, familiares ou sociais que impliquem em prejuízo significativo no processo de ensino-aprendizagem”<sup>9</sup>, por meio do fortalecimento de redes de proteção nos territórios. Nesse sentido, o estabelecimento do NAAPA na DRE Ipiranga veio ao encontro aos objetivos da São Paulo Carinhosa, uma vez que o NAAPA prevê a ação integrada para criança, ou seja, sua implementação visa entender o contexto no qual as crianças estão inseridas: de vulnerabilidade social, questões familiares, de saúde, questões de violência; ou seja, os diferentes fatores socioeconômicos que interferem na criança e em seu processo de aprendizagem, de desenvolvimento pedagógico. Nesse sentido, o território do Glicério como escolha de atuação da São Paulo Carinhosa era totalmente aderente ao modelo ao qual o NAAPA se propunha e, por isso, a articulação já existente na DRE Ipiranga para uma forma de atuação intersetorial ganhou força.

Dentro desse esforço do Núcleo, já na nova gestão da DRE Ipiranga em 2015, houve um incentivo maior por ações *in loco* e novamente as iniciativas da São Paulo Carinhosa, e a escolha do Glicério como um dos territórios de atuação, acabam por potencializar as ações da diretoria ao conduzir a uma maior aproximação dela com a região.

Ainda no que tange à articulação da política e considerando o estímulo de atuação no território, também é percebida pelos agentes do poder público o ganho na interlocução com outras pastas de governo a partir da São Paulo Carinhosa. É notada essa interlocução com mais intensidade entre as pastas de educação e saúde, com o encaminhamento de demandas de crianças em situação de vulnerabilidade no território, mas também pela constituição de novas interlocuções, como, por exemplo, com a Amlurb, que se propôs a fazer encontros nas escolas para educação ambiental, por conta das questões de lixo observadas no território, ações ainda não viabilizadas.

*“Então, passou a ter uma ação investigativa no cuidado. (...) A São Paulo Carinhosa favoreceu o conhecimento dos atores do território. Pela São Paulo Carinhosa a gente teve sim a oportunidade de fazer interlocução entre as pastas. Você estabeleceu como princípio, a gente fez reunião com o pessoal da assistência, da habitação, eu nunca fiz isso com outros territórios, tá certo? A gente faz sim encontros na SUB, mas não é tão efetivo considerando assim os direitos da criança, então,*

---

<sup>9</sup> Segundo informações presentes no site da SME, consultado em 20/12/16. Disponível em: <http://portal.sme.prefeitura.sp.gov.br/Objetivos>.

*nesse sentido, a São Paulo Carinhosa foi determinante para dar um foco e a gente ter clareza que todos tinham um interesse em comum.” (médio escalão, poder público)*

### **Entrada no território**

A entrada da pasta de educação no território com estímulo da São Paulo Carinhosa se deu inicialmente por duas frentes: (1) visitas *in loco* da DRE Ipiranga no Glicério e (2) articulação com coletivos de educação e cultura que atuavam no centro da cidade, por meio da promoção de encontros.

As visitas *in loco* se iniciaram com a ida de agentes às pensões (com auxílio da ONG CriaCidade para conseguir acesso) para divulgação do projeto “Recreio nas férias”<sup>10</sup> para as famílias. Já nesse primeiro momento descobriu-se um número elevado de crianças de pensões fora da escola, além de outras que teriam direito a priorização na fila das creches, por serem beneficiárias de programas sociais, mas não sabiam desse benefício e estavam na fila de espera. Foi, então, identificada a necessidade de articulação com SMADS e o cadastramento das famílias para o encaminhamento da questão<sup>11</sup>. Também nesse momento e já durante outras visitas ao território iniciaram um processo de orientação das famílias sobre a possibilidade de ampliar seu interesse para outras unidades e assim aumentarem suas chances de serem chamadas.

Os encontros para promover a articulação com coletivos locais geraram como diretriz de atuação a proposta de formação de educadores da região em duas frentes. Uma delas foi a formação “Potenciais educativos do território urbano, por uma cidade educadora”, que visava promover a ideia da Cidade Educadora, ou seja, a premissa que tudo passa pela educação (“*educação deve quebrar muros da escola*”), isso potencializou a visão dos gestores na educação sobre a necessária atuação para o desenvolvimento integral das crianças. A segunda frente de formação foi o programa Criança Fala na comunidade, desenvolvido com a ONG CriaCidade, que trabalhou com

---

<sup>10</sup> O Recreio nas Férias é uma ação que visa contemplar crianças que no período de férias escolares ficarão possivelmente em situação de vulnerabilidade, porque seus pais trabalham, por exemplo. E abarca não apenas alunos regulares, mas abre-se à toda comunidade, tendo sido iniciado em territórios próximos a CEUs. Cada recreio que a SME promove tem uma temática e são contratados profissionais para fazer formação dessas oficinas e compra de brinquedos e materiais compatíveis com essa proposta. As escolas que acolhem essas ações ficam com esse material para uso permanente. A despeito da visita para identificação da demanda no território pela ação, ela não foi efetivada no Glicério, pois exige outro tipo de interlocução com as escolas, ainda em andamento.

<sup>11</sup> Esse ponto será retomado na seção sobre o setor de Assistência Social.

educadores da rede (gestores e professores) sobre como transformar o meio a partir da escuta das crianças. O programa Criança Fala é uma das ações da São Paulo Carinhosa com maior visibilidade para os atores implementadores no nível da rua (educadores, coordenadores) e de outras entidades do território.

### **Implementação das ações**

As ações desenvolvidas no bojo da parceria com o CriaCidade nas escolas da região (EMEF Duque de Caxias e EMEI Alberto de Oliveira) envolveram o projeto Criança Fala, através de um trabalho com profissionais qualificados para escuta das crianças, promoção da pintura das escolas a partir de desenhos e frases dos próprios alunos, com a participação da comunidade e dos educadores. Além disso, foram realizados cortejos com as crianças pelas ruas do bairro e a formação dos educadores com a implementação de cursos dados por diferentes instituições convidadas sobre as seguintes temáticas: formação em leituras, práticas do brincar não estruturado (valorizando culturas tradicionais) e capacitação sobre a realidade de vida da população do entorno.

Na percepção dos agentes implementadores, as ações de escuta das crianças, cortejos e pinturas das escolas ampliaram a autoestima das crianças. É reconhecida pelos educadores da região uma escuta sensível da CriaCidade e efeito positivo disso. Para famílias beneficiárias do programa há satisfação pelas crianças ocuparem a rua (na visão dessas famílias elas só fazem isso quando o projeto está), pelo aumento da autoestima e da capacidade de comunicação das crianças.

*“Crianças se sentem mais valorizadas. É interessante ver... De ouvir a fala das crianças aqui, os projetos mudaram, vem mais atender o lado infantil, mudou muito a forma de abordagem. Porque antes o professor era mais autoritário, aquele de fechar a porta. Agora tem a percepção de ouvir o outro, a pintura do parque o ano passado veio com a votação das crianças.”* (agente implementador, EMEI).

Ainda assim, a percepção sobre o impacto das atividades da CriaCidade foi um pouco controversa, ainda que sejam as únicas identificadas pela maioria dos entrevistados do território como ações da São Paulo Carinhosa. Para alguns atores sociais locais ela se limitou a poucos eventos e poucas crianças, gerando mais visibilidade do que efetividade. Também foram observadas algumas críticas por parte de lideranças sociais historicamente constituídas no bairro, que reconhecem a importância da ação, mas lamentam por não terem sido envolvidos, o que poderia na opinião deles ter contribuído para maximização do efeito das ações e aumentado as chances de sua continuidade no longo prazo, por constituírem uma rede de apoio que é permanente no território. Também houve manifestação de entidades que trabalham com crianças na região de que a formação de um grupo seletivo de crianças que foram convidadas a participar de atividades específicas, deixando todas as demais sem a mesma oportunidade, criou um problema de convívio entre as crianças.

No caso das atividades de formação, os conteúdos dos cursos foram bem avaliados, mas a participação foi muito limitada, relatado como consequência de os cursos serem aos sábados e durante o dia inteiro. O baixo envolvimento de professores decorreu do fato de não ter havido nenhum tipo de dispensa ou de bonificação para estimular essa participação. Foi mencionada a tentativa da CriaCidade de conseguir junto à prefeitura algum tipo de estímulo para garantir o envolvimento dos professores, mas sem sucesso.

Dentre as ações de educação no território, a São Paulo Carinhosa apoiou iniciativas pré-existentes em andamento, como o projeto “Aulas Públicas”, desenvolvido por um professor da EMEF Duque de Caxias e premiado recentemente pelo Instituto Tomie Ohtake. A integração com essa atividade ocorreu pela aproximação do professor à temática da São Paulo Carinhosa, especialmente após sua participação no curso oferecido pela DRE Ipiranga sobre a Cidade Educadora. No que tange à atuação do professor não ser diretamente com os alunos de ensino infantil, essa aproximação sugere um saldo positivo de integração entre atores no território estimulados pela presença da São Paulo Carinhosa.

### **Desafios e Recomendações**

Pelos relatos dos entrevistados alguns desafios se colocam como importantes para efetivação da atuação da educação, em ações que visem ao desenvolvimento integral das crianças, são eles:

- Maior interlocução com outras pastas de governo, especialmente aquelas que podem atuar no contraturno das crianças, como cultura e esportes, por exemplo.
- Necessária atenção a algumas demandas ainda muito expressivas no território, como demandas por creches e maior suporte às entidades locais conveniadas.
- Criação de mecanismos de estímulo aos educadores que viabilizem sua participação em atividades que fogem do escopo tradicional de suas funções.
- Dentro da premissa de que a educação deve transpor os muros da escola e garantir a participação das crianças na vida da cidade, espaços de lazer são demandas permanentes e intensas no Glicério.

### 3.4 Assistência social

Um dos focos da construção da São Paulo Carinhosa junto à SMADS foi promover, em conjunto com a SME, a discussão da priorização de crianças mais vulneráveis nos Centros de Educação Infantil (CEIs). Em um contexto de déficit de vagas em creches, concomitante a um processo de judicialização do acesso a essas vagas, a prefeitura instituiu uma portaria<sup>12</sup> para estabelecer prioridade na fila para crianças em situação de maior vulnerabilidade social, tendo como critério o Cadastro Único (a chamada “Fila Social”). Sendo assim, a SMADS desempenhou papel ativo no levantamento e sistematização desses dados.

Na intervenção que ocorreu no cortiço piloto no Glicério (Rua Glicério, 599), a SMADS em parceria com o Serviço de Atendimento Social à Família (SASF) – Cambuci, promoveu a inclusão das famílias no Cadastro Único e nos programas da assistência social, como o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), a partir da verificação de critérios de elegibilidade (Haddad, et al., 2016). A busca, em conjunto com a SME, também possibilitou a inclusão das crianças identificadas na rede educacional.

Como pontuado no Relatório 1, no Glicério estão localizados quatro equipamentos conveniados com a prefeitura do tipo Centro para Criança e

---

<sup>12</sup> Portaria SME/SMADS. Institui nova regra priorizando na fila da creche as crianças em situação de maior vulnerabilidade social, a partir do Cadastro Único, tendo como referência o Programa Bolsa Família.

Adolescente<sup>13</sup> (CCA). Esses equipamentos são direcionados para a faixa etária entre 6 e 14 anos e onze meses, e totalizam cerca de 600 vagas. Como já mencionado, na região também atua o SASF Cambuci, responsável por fazer o acampamento de em média 2.000 famílias da região do Cambuci e do Glicério. Importante ressaltar que a SMADS não possui nenhum serviço específico de proteção básica para crianças durante a primeira infância<sup>14</sup>.

Em São Paulo, é relevante notar que historicamente a oferta dos serviços da assistência social é realizada por meio de convênios com OSCs<sup>15</sup> (Brettas, 2016). Esse fato faz com seja importante incluir na análise os atores dessas organizações. Nesse sentido, nossas pesquisas de campo apontaram que algumas dessas organizações atuam de modo articulado com outros atores e serviços locais, com destaque para a Irmã Derly, que trabalha com crianças no Glicério desde 2003 e fundou a Associação Maria Flos Cameli, a qual possui um convênio para gerenciar um CCA<sup>16</sup>. Essa associação está relacionada à Paróquia Nossa Senhora da Paz, que também realiza um trabalho bem integrado com a comunidade.

Essa organização representa, portanto, parte do trabalho da assistência social no cotidiano das famílias do Glicério e desempenha um papel importante na articulação com outros atores e serviços como saúde e educação. Entretanto, por ser conveniado nem sempre as famílias reconhecem o CCA como serviço da assistência social e avaliam que a atuação dessa pasta é distante do território. Nos dois grupos focais realizados, a assistência social apareceu principalmente relacionada aos programas de transferência de renda, como o Bolsa Família.

## **Desafios**

Nesse processo de avaliação, um dos desafios gerais apontados em entrevistas na relação com a SMADS foi a centralização da negociação das ações que seriam

---

<sup>13</sup> CCA – Padre Mariano - R. Dr. Félix, 62; CCA – Associação Metodista - Av. Liberdade, 659; CCA – Centro Comunitário Criança E Adolescente - Av. Liberdade, 345; CCA Irmã Derly- R. São Paulo, 269.

<sup>14</sup> Em São Paulo, no ano de 2001, as creches que eram de responsabilidade da Assistência Social foram transferidas para a Educação, como exigido na Constituição Federal de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases de Educação de 1996 (Marin, 2012).

<sup>15</sup> A prefeitura fica então responsável pela supervisão dos serviços conveniados por meio da Supervisão de Assistência Social (SAS) e pelo Centro de Referências da Assistência Social (CRAS) Sé.

<sup>16</sup> Localizado na Rua São Paulo, 269. A Associação Maria Flos Cameli também possui convênios com a SME.

realizadas no âmbito da São Paulo Carinhosa na figura na secretária da pasta e em alguns assessores, sobretudo para a discussão da Fila Social para CEIs<sup>17</sup>. Isso é um desafio porque pode dificultar o fluxo de informações para outros escalões do governo.

No Glicério, a articulação entre assistência social, educação e saúde foi apontada como extremamente relevante. Contudo, a São Paulo Carinhosa incidiu pouco nessa questão, deixando a responsabilidade de articulação para as redes prévias de agentes implementadores locais. Nesse sentido, segundo gestor de médio escalão da assistência social, seria importante que além das atividades pontuais no território envolvendo as secretarias, existisse um objetivo explícito em torno dessa articulação, pois de modo contrário cada secretaria segue com suas ações setoriais.

### **Recomendações**

- Definir objetivos e estratégias claras para a articulação de ações e setores com foco na primeira infância no território.
- Aproveitar o potencial de redes e organizações com capilaridade no território para pensar ações com foco na primeira infância.

### **3.5 Cultura**

As discussões entre a São Paulo Carinhosa e a Secretaria Municipal de Cultura (SMC) introduziram nessa pasta uma nova agenda: a programação infantil. Segundo gestor entrevistado da SMC, essa agenda foi transformada em ação por meio da introdução de atividades para esse público em equipamentos culturais já existentes e também pela promoção de eventos. Outra diretriz da SMC foi a descentralização da programação pela cidade. Unindo a necessidade de fazer ações culturais com foco na infância e também descentralizadas, a SMC focou suas atividades nos territórios vulneráveis previamente definidos pela São Paulo Carinhosa, entre eles o Glicério.

Foram desenvolvidas então as Viradinhas Culturais, que por meio de oficinas, shows e apresentações, buscam trabalhar questões relativas ao desenvolvimento social e cognitivo das crianças. Em 2015, mais de 15 Viradinhas foram realizadas na cidade. No Glicério, o evento atraiu mais de mil pessoas ao longo do dia<sup>18</sup>. Em 2016, das 17

---

<sup>17</sup> Além disso, segundo entrevistas, outras iniciativas propostas inicialmente como avançar em discussões com o COMAS sobre exploração infantil, e fazer um trabalho com crianças em situação de abrigo, não avançaram.

<sup>18</sup> Relatório da Secretaria Municipal de Cultura, em resposta ao Ofício nº 18/PREF-G/AE/16.

Viradinhas que ocorreram nos territórios indicados pela São Paulo Carinhosa, duas delas foram no Glicério. Ademais, uma parceria da SMC e da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania resultou em uma intervenção para a população imigrante, com a peça “Haiti somos nós”. Também foram promovidos outros eventos na região em 2015 e 2016 no Mês da Cultura Independente, no Aniversário da Cidade e pelo Circuito Municipal de Cultura.

### **Desafios**

Apesar de estar na região central, a SMC percebeu que deveria fazer ações nesse território específico, pois pela complexidade e vulnerabilidade local, um evento no Vale do Anhangabaú ou na Praça Roosevelt, mesmo que estejam na área central, não seria capaz de atingir essa população. Ademais, um desafio foi conciliar a programação para a heterogeneidade de públicos presentes, que segundo gestor entrevistado, se dividem nesse bairro em imigrantes, população em situação de rua, e famílias em diferentes situações de vulnerabilidade.

A programação final das Viradinhas no Glicério contou com a participação de coletivos e artistas locais, contudo, em entrevistas os gestores relataram que em um primeiro momento, o local que a secretária tinha escolhido para realizar o evento e a programação definida, não foram bem aceitos pelos atores locais, pois os mesmos não foram consultados.

Desse modo, uma dimensão importante ressaltada por atores governamentais e locais, foi a importância da articulação prévia com coletivos para realização de eventos. Essa articulação é relevante para envolver a comunidade e fazer com que se sintam parte do processo, mas também para formação de público, ou seja, divulgação das ações por esses próprios atores. Apesar de ser pontuado como desafio, a gestão agora tem consciência dessa dimensão e aponta que foi um aprendizado ao longo do processo.

No Glicério, os desafios na área cultural vão além das ações da própria SMC e acabam se tornando uma questão intersetorial. Pensando nos espaços para brincar e na ocupação dos espaços públicos, as crianças dessa região enfrentam uma série de empecilhos, como a questão da violência e a inexistência de bons equipamentos públicos. Portanto, ações de outras secretarias tem impacto nessa dimensão, como a questão do lixo tratada pela Secretaria Municipal de Serviços e Amlurb, Loga e Inova, que tem buscado, por exemplo, deixar as praças da região mais limpas para serem ambientes mais saudáveis para crianças. Isso condiz com a avaliação das famílias nos

grupos focais, que consideram as Viradinhos interessantes, mas sentem falta de locais onde possam desenvolver atividades permanentes.

Ademais, atores locais ressaltaram que muitas vezes a população não tem consciência que pode acessar equipamentos culturais como a Pinacoteca, o Centro Cultural do Banco do Brasil, entre outros, e acreditam que o poder público deveria incentivar e divulgar melhor o acesso a esses lugares.

### **Recomendações**

- Articulação prévia com atores locais para pensar a programação e local de eventos e atividades.
- Envolvimento de coletivos locais associados a diferentes manifestações culturais nas atividades propostas, inclusive nas apresentações musicais e nos grafites
- Desenvolvimento de atividades culturais com maior periodicidade, de preferência com ampla divulgação prévia da programação.
- Divulgação e promoção de visitas à museus e equipamentos culturais públicos.

### **4. Percepções das famílias e dos agentes implementadores – Grupos focais**

Ao final dessa etapa do estudo foram realizados dois grupos focais, um com famílias residentes no Glicério (beneficiárias e não beneficiárias diretas das ações da São Paulo Carinhosa) e outro com agentes implementadores das ações do setor de saúde, especificamente com as Agentes Comunitárias de Saúde (ACSs) do território.

Os dois grupos tinham por objetivo aferir o conhecimento e avaliação desses atores quanto aos processos de implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério. Buscou-se, com a realização dos grupos, capturar as dinâmicas e percepções desses atores, de modo a embasar a elaboração de um diagnóstico sobre alcances, conquistas e potenciais pontos de aprimoramento nas etapas de implementação da política.

Grupo focal é um método de investigação científico qualitativo, que consiste basicamente na discussão em grupo do objeto do estudo de interesse, de forma ampla e profunda. Esta é uma ferramenta que permite explorar motivações, percepções, comportamentos e necessidades, a partir de discussões coletivas, viabilizando assim o diagnóstico de problemas e processos de maneira mais ampla e substantiva. De maneira geral, as discussões em grupo ocorrem com cerca de 7 a 9 participantes de

perfis similares e orientados por um moderador encarregado de orientar a discussão a partir de um roteiro não-diretivo previamente elaborado. Os grupos foram moderados por uma das pesquisadoras da equipe e acompanhados por outras integrantes. Os roteiros elaborados encontram-se na íntegra nos anexos deste documento.

O grupo com famílias beneficiárias foi realizado no dia 30 de novembro de 2016, na sede do CCA Irmã Derly. A opção por realizar o grupo lá seu deu por ser um espaço frequentado por participantes do programa e como consequência ser familiar às famílias, visando otimizar a logística e recrutamento dos participantes. O grupo com as ACSs foi realizado no dia primeiro de dezembro de 2016 na unidade básica de saúde da região. Agradecemos imensamente à CCA Irmã Derly e à UBS pela disponibilização dos espaços e pela ajuda no recrutamento das pessoas que participaram dos grupos.

#### 4.1 Famílias

O grupo com famílias contou com a participação de 8 moradoras da região do Glicério, a maioria residente na região há mais de 20 anos, tinham entre 27 e 72 anos, filhos ou netos entre 4 e 11 anos e metade tinha participado de alguma atividade realizada no âmbito da São Paulo Carinhosa. O roteiro aplicado às famílias teve 5 grandes eixos:

- Vida no Bairro: abordou a percepção das participantes sobre as vantagens e desvantagens de se viver no bairro, principais demandas locais e percepção sobre a qualidade de vida para crianças na região.
- Primeira infância: tratou das percepções sobre os cuidados com primeira infância, onde e como se informam sobre o assunto.
- Programas sociais na região: conhecimento de ações sociais da região, quem eram os beneficiários, avaliação dos programas conhecidos e dos atores envolvidos.
- São Paulo Carinhosa: Neste bloco foi estimulado o grau de conhecimento sobre a política, participação e receptividade.
- Impactos do programa: O bloco final discutiu as mudanças percebidas com o programa, o que melhorou, como e os porquês e foram levantadas sugestões de aprimoramento.

#### **Vida no Bairro**

De maneira generalizada as participantes consideram o bairro bom por ser central e terem fácil acesso a diferentes serviços: *“escola perto, posto de saúde perto, tudo perto...”*. Contudo, apontam como grande problema o tráfico de drogas e violência resultante na região: tanto a violência oriunda do crime organizado quanto a violência policial. *“Quem tem criança tem que ficar dentro de casa...”*, *“Converso com meus filhos para não olharem para ninguém na rua, fingirem que não veem”*.

Com raras exceções, demonstraram pouca interação com vizinhos e redes poucos densas de capital social primário. Muitas mencionaram só conseguir ajuda de vizinhos se pagarem por isso, inclusive nos cuidados com as crianças pequenas.

Mencionaram como melhoria recente percebida no bairro a redução do lixo pela implantação da caçamba.

Como espaço para primeira infância, avaliam mal o bairro pela ausência de áreas de lazer, insuficiência de creches para a demanda existente e apontam a baixa qualidade dos equipamentos de saúde (em particular a AMA). Relatam especificamente a EMEF Duque de Caxias como espaço desorganizado, *“alunos mandam na direção”*, mencionam relatos de abusos entre crianças e não atendimento da denúncia por parte da assistência social. Parte das mães relata o medo de os filhos entrarem no crime pela influência do bairro.

Lembraram espontaneamente como ações positivas realizadas para o público da primeira infância no bairro a Viradinha Cultural e o projeto Esporte na Rua (desenvolvido pelo Instituto Barrichello, conhecido pelas participantes). Valorizaram essas ações por estimularem a interação das crianças na rua, entendem que elas ficam muito em casa e não tem espaço para lazer.

*“O que falta aqui é mais praça, mas lugar de lazer mesmo..”*

*“As creches aqui estão todas lotadas, jogaram a filha da minha amiga do outro lado.”*

*“AMA é péssima pra criança...”, “Não tem remédio, ontem tive que pagar R\$ 20,00 num remédio para dar para menina”.*

### **Primeira Infância**

Parte afirmou que aprendeu sozinha sobre os cuidados que tinham que ter com as crianças na primeira infância, parte contou com a ajuda de familiares (normalmente a mãe) e pediatras e duas participantes (mais jovens e escolarizadas) buscaram informações na internet. Por outro lado, todas gostariam de ter mais informação para ter

segurança sobre suas decisões no cuidado com as crianças. Não têm percepção de ACSs atuando nesse sentido, afirmam passar na casa delas, mas não na frequência que gostariam. Ainda assim reconhecem que tem atendimento dos mesmos quando procuram.

### **Programas sociais na região com crianças**

Quando perguntadas sobre quais os programas sociais na região com crianças conhecem, o programa mencionado é o Criança Fala.

Segundo as participantes o programa é *“Para as crianças ficarem brincando, para as crianças fazerem atividades”*. *“Eles escutam também.. Fazem um trabalho de escuta com as crianças, para saberem as opiniõeszinhas deles...”*

### **São Paulo Carinhosa**

Quando perguntadas sobre o que sabiam sobre a São Paulo Carinhosa mencionam *“parceria com Criança Fala”* e *“também estão envolvidos com a Viradinha”*. Quem conhecia o programa São Paulo Carinhosa, metade das participantes, sabia que era da prefeitura de São Paulo, ainda que de maneira muito vaga. Parte das entrevistadas ficou sabendo do programa diretamente por membros da ONG CriaCidade, que atuou no programa.

### **Impactos do Programa**

Segundo as percepções das mães de crianças participantes, os principais impactos positivos do Criança Fala foram as crianças ocupando a rua. Destacam que elas nunca fazem isso, apenas quando ocorrem atividades desse projeto. Mencionam ainda o aumento da autoestima das crianças com a pintura dos espaços, reconhecimento de suas falas e melhora na capacidade de comunicação das crianças.

A Viradinha Cultural foi bem avaliada por quem conhecia, *“Foi muito legal (...), tinha oficinas, minhas filhas participaram de tudo, eu não vou esquecer mais.”*

Ainda assim, observou-se que quem conhecia os programas tinha a percepção de descontinuidade das ações. *“Eles não estão vindo mais”*.

### **Sugestões de melhorias**

Uma das mães demandou ações diretamente para elas: *“Alguma coisa para nós adultos fazer...cursos...”*. Em seguida, grande parte das participantes relatou que o programa poderia dar mais atenção às questões associadas à *bullying* e discriminação racial nas escolas. O *bullying*, especialmente na EMEF Duque de Caxias, foi mencionado como problema grave e que elas não conseguem encontrar meios de sanar, reclamam que a escola não avisa sobre o que acontece e não encaminha bem a questão: *“mãe, você tem que ficar calma, a gente não pode fazer nada”*.

Por fim, houve consenso entre as participantes que o prioritário são ações para redução da violência no bairro, para elas a violência inviabiliza todo resto e sem a contenção, fica mais difícil avançar em outras áreas.

#### 4.2 Agentes implementadores

O grupo com agentes implementadores foi composto por 7 agentes comunitárias de saúde atuantes na região, todas mulheres, entre 20 e 55 anos, atuam como ACSs no Glicério entre 1,5 e 6 anos e são em média moradoras do bairro há mais de 10 anos. O roteiro aplicado ao grupo explorou quatro grandes eixos:

- Rotina de trabalho no bairro e principais problemas: visou levantar as percepções e relatos sobre problemas sociais mais frequentes e prioritários na região e investigar as redes que as ACSs mobilizam quando necessitam.
- Primeira infância: explorou a experiência das participantes, sua capacitação e o trabalho desenvolvido com o tema, especificamente interlocutores privilegiados para execução, dinâmicas e estruturas de trabalho.
- SP Carinhosa: conhecimento sobre o programa; os processos de interação com diferentes atores e a avaliação de sua implementação.
- Impactos do programa: o debate em grupo foi encerrado com bloco sobre as mudanças percebidas com o programa e sugestões de aprimoramento.

#### **Rotina de Trabalho e Principais Problemas**

Em seu dia a dia as agentes atuam em visitas domiciliares, elaboração de relatórios, atendem entre 150-200 famílias por mês. Também fazem atividades em grupo de formação e conscientização das famílias, sediadas normalmente nas escolas, além de CCAs da região. Elas demonstraram muita clareza em relação às rotinas de trabalho estabelecidas: problemas são encaminhadas nas reuniões semanais com NASF, mas sentem falta de algum tipo de devolutiva sobre os encaminhamentos

levados. Também mencionaram que gostariam de ter mais autonomia para resolver alguns problemas, mas entendem o regimento da Estratégia Saúde da Família e seguem as regras estabelecidas.

Na percepção das participantes, os principais problemas do Glicério são: a violência doméstica, as pessoas que vivem sozinhas (idosos), as condições das moradias (pensões) e o tráfico de drogas.

Também apontam a alta demanda das famílias por creches, relatam que é comum encontrar *“crianças pequenas cuidando de outras crianças”* e mencionam a dificuldade de acesso para algumas famílias aos programas sociais, elas têm a percepção de alta burocratização, *“quem recebe é quem menos precisa”*.

### **Primeira Infância**

*“Nosso território é muito precário, quanto a isso as mães são muito irresponsáveis, dormem até tarde, não tem alimentação certinha”.*

Na opinião das participantes o foco precisaria ser em higiene e alimentação: *“cuidados básicos mínimos”*. Também apontam a necessária atenção às crianças desassistidas na rua, problemas de *bullying* e com o tráfico.

Há a percepção de que capacitação mais formalizada sobre o tema da primeira infância é recente e veio com a São Paulo Carinhosa. Reconhecem o aprimoramento de seus conhecimentos em temas como alimentação, amamentação e desenvolvimento da criança. Além do reconhecimento de aprendizados, valorizam o fato de que o Programa reforça e valoriza conteúdos com os quais já trabalhavam, o que as deixam mais seguras em seu dia a dia.

### **São Paulo Carinhosa**

Quando perguntadas sobre o que sabem da São Paulo Carinhosa foi mencionado imediatamente: *“Projeto da Ana Estela Haddad, voltado para crianças de 0 a 3 anos”*, o que denota associação direta com a primeira dama.

Apontam como principais vantagens do programa a capacitação, a melhora no conhecimento que tinham sobre amamentação, e relatam ter mais confiança nas informações que transmitem.

Como principais desvantagens, as falas apontam a baixa aderência de algumas

propostas e formatos do conteúdo trabalhado à realidade observada. Especificamente mencionam a distância entre a *linguagem e o detalhamento* da nova cartilha para aplicação às famílias e a realidade dos cortiços, conteúdos que na opinião delas além de serem muito difíceis de traduzir para população, exigem um tempo enorme para aplicação e não têm flexibilidade para adequação à realidade que encontram nos domicílios. Em particular, no Glicério, violência, problemas de acesso (“*mãe não abre a porta*” – por ser usuária de drogas), situações de negligência, e falta de tempo por parte das mães que trabalham tornam quase impraticável a aplicação do material.

Quando perguntadas sobre ações sociais no bairro para crianças, mencionaram o Criança Fala como ação desenvolvida, mas afirmam explicitamente que não era da prefeitura, citaram nome de Nayana (ONG CriaCidade) como responsável.

### **Impacto e Sugestões para Aprimoramento**

Quando indagadas sobre os potenciais impactos da São Paulo Carinhosa, relataram que o programa era ainda incipiente para avaliar. Após leitura dos objetivos do programa, divulgados oficialmente, as reações denotaram certa desconfiança em relação às possibilidades de atingir os objetivos mencionados, especialmente em um território de alta vulnerabilidade como o Glicério: “*como vai fazer tudo isso?*”, “*se isso se aplicasse na minha área, seria maravilhoso, mas as crianças não têm nem o mínimo*”.

Levantaram sugestões de aprimoramento para o programa em duas ordens de grandezas: sugestões em relação a questões estruturais e outras focadas em seus cotidianos.

- De maneira mais estrutural relataram o necessário enfrentamento do problema da exposição das crianças à violência em um primeiro momento, inclusive mencionaram que as ACSs se expõem a riscos (e elas mesmas começam a ter medo de denunciar situações de abuso ou violência)<sup>19</sup>. Também enfatizaram a necessária atenção às condições de moradia e as demandas por creches e áreas de lazer.
- Para o seu dia a dia, apontaram duas sugestões: mencionaram que reduziriam os potenciais riscos trabalhando em duplas e teriam melhores condições de trabalho com a adoção de dispositivos eletrônicos que já contemplassem os formulários e materiais que precisam utilizar no dia a dia, dada da grande quantidade de materiais que carregam.

---

<sup>19</sup> Houve relato de exposição de ACSs por parte do próprio Conselho Tutelar após denúncia de situações de violência em uma das pensões.

- Houve menção à sobreposição de metas de ação em diferentes frentes, para além da primeira infância – caso de tuberculose, diabetes, hipertensão. Tanto nas capacitações como na definição de metas e confecção de materiais de trabalho, é importante considerar a possibilidade de articulação, e não sobreposição de ações que possam sobrecarregar ainda mais a atividade das ACSs.

## 5. Considerações Finais

Este relatório sistematizou os principais resultados da avaliação da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério. 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, em vez da imposição de uma agenda bem definida de ações e intervenções, houve paulatina negociação de estratégias considerando-se as 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.

Considerando especificamente as ações implementadas no Glicério, também é possível observar um processo incremental, que se inicia com ações nos cortiços pilotos e progressivamente se ampliam e 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, recentemente empreendida.

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.

Sistematizamos a seguir algumas recomendações visando ao aperfeiçoamento e à continuidade dessa importante política municipal, em particular na região do Glicério. No próximo relatório iremos abordar os desafios da replicação desta experiência em outras regiões da cidade.

#### **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 em resolver 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 e nas pinturas feitas no bairro. 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 nas 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.

## Referências bibliográficas

BEZERRA, C. C.; BRECKENFELD M. P. (2016) Visita Domiciliar e Supervisão: Estratégia Conjugada do Programa Cresça Com Seu Filho Para a Promoção ao Desenvolvimento da Criança na Primeira Infância na Cidade de Fortaleza-Ce. In. *O Que Grandes Cidades E Políticas Intersetoriais Podem Fazer Pela Primeira Infância*.

BRETTAS, G. H. *O papel das organizações da sociedade civil na política pública de assistência social no Brasil: dilemas e tensões na provisão de serviços*. Dissertação (Mestrado em Gestão de Políticas Públicas) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BRONZO, CARLA. Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 35, jul./dez. 2010.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C.; Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In. FARIA, C. A. P. (org.) *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales. Un acercamiento analítico-conceptual. *Gestión y Política Pública*, v. XXIII, 2014.

HADDAD, A. E. (2016) Política Municipal São Paulo Carinhosa: O Que Grandes Cidades E Políticas Intersetoriais Podem Fazer Pela Primeira Infância. In *O Que Grandes Cidades E Políticas Intersetoriais Podem Fazer Pela Primeira Infância*.

HADDAD, A. E.; ALVES, T.; BARTOS, M. S. H.; COSTA, C. M.; PAIVA, O.; MENDONÇA, D. X.; BRETTAS, N.; FISHER, E. (2016) A Escuta e O Olhar Das Crianças Para Orientar A Requalificação Do Espaço Urbano: A Experiência Em Um Território Do Glicério. In *O Que Grandes Cidades E Políticas Intersetoriais Podem Fazer Pela Primeira Infância*.

KOGA, Dirce. *Medidas de Cidades: entre Territórios de vida e territórios vividos*. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2011

MARIN, T. R. *Entre a Caridade e os Direitos Sociais: a política da política de Assistência social no município de São Paulo (1989 - 2012)*. Dissertação de mestrado defendida no DCP-FFLCH - Universidade de São Paulo, 2012.

## Anexos

### Roteiro – Atores Sociais

**Abordagem:** pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole sobre programas e iniciativas voltados ao desenvolvimento da primeira infância no município de São Paulo, com foco na região central/Glicério

- Perfil do entrevistado: formação, tempo de atuação na organização que representa

- Histórico de atuação da organização na região do Glicério: principais áreas de atuação, objetivos e público-alvo, motivos de fundação da organização

- Sua organização/movimento tem histórico de atuação com crianças e adolescentes, em especial com a primeira infância?

- Grau de conhecimento/informação sobre os objetivos do programa SP Carinhosa

- Formas de comunicação interna e externa sobre o programa

- Grau de envolvimento com as ações do programa: organização foi envolvida nos processos decisórios? Em quais atividades é envolvida?

- Existência ou não de canais de interlocução com outros atores sociais e atores estatais sobre o Programa

- Interação com as famílias e as crianças da região: como recebem o programa? Algo mudou na forma de interação com as crianças e suas famílias? Como?

- Avaliação sobre a implementação do programa no Glicério (percepções gerais, pontos fortes e fracos, possibilidades de aprimoramento, aderência do programa à realidade da população)

- Expectativas de resultados em relação ao programa

- Percepções sobre o impacto do programa

## **Roteiro – Agentes Implementadores**

**Abordagem:** pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole sobre programas e iniciativas voltados ao desenvolvimento da primeira infância no município de São Paulo, com foco na região central/Glicério

- Formação do profissional
- Histórico de atuação na região
- Tem histórico de atuação na temática da primeira infância? Houve mudança nessa atuação nos últimos anos? Se sim, o que a motivou e de onde/quem partiram essas mudanças?
- Grau de conhecimento/informação sobre os objetivos do programa; fluxos de informação e comando
- Formas de comunicação interna e externa sobre o programa
- Condições, recursos e constrangimentos para a implementação das ações previstas (suporte institucional, clareza ou não das diretrizes, existência de recursos, etc.)
- Existência ou não de canais de interlocução com outros setores e atores (focar tanto em outros setores de políticas como a interlocução com atores locais, inclusive ligados a movimentos sociais): qual é a frequência dessas interações? Quais são os canais? Formais e informais. Como se dá a interlocução com o SP Carinhosa? Via chefias e gestores da sua política ou via gestores do SP Carinhosa?
- Interação com as famílias e as crianças da região: como recebem o programa? Algo mudou na forma de interação com as crianças e suas famílias? Como? De onde ou de quem partiram essas mudanças?
- Avaliação sobre a implementação do programa no Glicério (percepções gerais, pontos fortes e fracos, possibilidades de aprimoramento, aderência do programa à realidade da população)
- Expectativas de resultados em relação ao programa
- Percepções sobre o impacto do programa

## **Roteiro – Gestores**

**Abordagem:** pesquisa do Centro de Estudos da Metrópole sobre programas e iniciativas voltados ao desenvolvimento da primeira infância no município de São Paulo, com foco na região central/Glicério

- Perfil do profissional: formação, tempo na secretaria/órgão e no cargo
- Setor em que atua tem histórico de atuação com a temática da primeira infância?
- Efeitos do SP Carinhosa sobre a rotina da pasta: mudanças, articulações, reforços, redirecionamentos?
- Grau de conhecimento/informação sobre os objetivos do programa SP Carinhosa; fluxos de informação e comando
- Condições, recursos e constrangimentos para a implementação das ações previstas no âmbito do programa
- Expectativas de resultados em relação ao programa
- Grau de institucionalização das ações desenvolvidas (normativos, fluxos, interlocuções)
- Formas de comunicação interna e externa sobre o programa
- Participação nas instâncias formais de coordenação do programa (como o Comitê Gestor da SP Carinhosa) e percepção da sua efetividade: que atores participam de fato, que decisões foram tomadas nesse espaço?
- Existência ou não de canais (formais e informais) de interlocução com outros setores de política para discutir o tema da primeira infância/o programa. Já existiam antes do programa? Foram reforçados?
- Percepção da relevância relativa de cada setor de política envolvido com o programa (em termos de centralidade na agenda da pasta, comprometimento orçamentário, envolvimento de equipes, etc.)
- Há interlocução direta também com organizações da sociedade civil e movimentos ligados à temática da primeira infância? Influenciaram, de algum modo, as ações desenvolvidas?
- Avaliação da implementação do programa na região central/Glicério

- Avaliação geral do programa (percepções gerais, pontos fortes e fracos, possibilidades de aprimoramento e de continuidade do programa mesmo com a eventual descontinuidade da gestão atual)

## **Roteiro GF – Famílias participantes do Programa**

### **Apresentação**

- **Apresentação do método de pesquisa e objetivos:** Essa é uma pesquisa realizada com um grupo em discussão para ouvir a opinião e conversar com vocês sobre alguns temas, hoje especificamente vamos falar sobre o bairro de vocês e um pouco sobre a vida e experiência das crianças que vivem aqui. Não há certo nem errado, apenas uma conversa sobre o dia a dia de vocês.
- **Apresentação do moderador e dos participantes (quebra-gelo):** Vou começar me apresentando e pedirei depois para cada um de vocês fazer o mesmo. Gostaria de saber, o nome, a idade de vocês, onde moram, com quem vivem, se tem filhos (qual a idade) e o que fazem? Começando por mim....

### **Vida no bairro (aquecimento)**

- Agora vamos falar primeiro sobre o bairro de vocês, aqui o Glicério. Por favor, me contem há quanto tempo vivem aqui, onde moram?
- Quais as principais vantagens na opinião de vocês de viver no Glicério? O que o bairro oferece de bom? E quais as principais desvantagens? Quais os problemas daqui?
- Agora vamos falar um pouco da vida dos filhos de vocês aqui no bairro, começando pelos mais novos – até 6 anos. Como é a vida deles aqui? Eles têm acesso a serviços públicos de qualidade? Vocês estão satisfeitos com as escolas, postos de saúde, áreas de lazer? Contem um pouco da vida deles aqui.
- E os filhos mais velhos, como é a vida deles aqui?
- E a vida de vocês, vocês tem acesso aos serviços que precisam aqui no bairro, como é isso?

### **Primeira infância (espontâneo)**

Agora vamos falar sobre as crianças pequenas, mais especificamente. Pensando nas crianças até 06 anos... é uma fase importante na vida das crianças, né?

- Por que é importante? O que vocês acham que é essencial para crianças até os 06 anos? Quais cuidados temos que ter com crianças dessa idade?
- Como ficaram sabendo sobre isso, quem informou vocês? Vocês acham que tem/tiveram informações suficientes sobre os cuidados que devemos ter com crianças dessa idade? Quem vocês acham que deveriam informar as pessoas sobre isso? E como deveriam informar?

### **Programas sociais na região (espontâneo)**

- Vocês conhecem alguma ação social realizada com crianças ou com o foco em crianças aqui no bairro?
- Quais? O que sabem sobre elas?
- Quem realiza? Qual contato vocês tem com as pessoas ou organizações que realizam? O que acham delas?
- Quais impressões vocês tem sobre essas ações? São boas, ajudam, são suficientes? Por quê?
- Vocês já foram beneficiários de alguma dessas ações? Quais?

*(Explorando ações que foram beneficiários)*

- Pensando especificamente nessas ações que participaram. Me contem como foi essa participação....
- Como vocês ficaram sabendo sobre essas ações? Como foram chamados a participar? Quem realiza? Qual contato vocês tem com as pessoas ou organizações que realizam?
- Acharam essas ações pertinentes? Elas te ajudaram de alguma forma? Como?
- Quais impressões vocês tem sobre essas ações? São boas, ajudam, são suficientes? Por quê?

*(Explorando outras ações sociais no bairro)*

Para além de ações sociais que focavam na infância aqui do bairro...

- Vocês conhecem algum outro programa ou projeto social que aconteça aqui onde você mora? Quais? Quem faz esses projetos?
  - Você acredita que esses projetos ajudam sua comunidade? Por quê?
  - E eles ajudam você ou sua família? Como? Acha que poderia ajudar ou ajudar mais? Como?

### **SP Carinhosa (estimulado)**

- Vocês já ouviram falar do programa São Paulo Carinhosa?
  - (Se sim). O que ouviram falar sobre o programa? Quem era o responsável?
  - Como vocês ficaram sabendo? Quem informou?
  - O que acharam do programa?
  - (Para participantes do programa). Como se deu a participação de vocês no programa? (Estimular: experiências, momentos de interação, canais de informação, compreensão sobre os objetivos, clareza sobre o que as ações significavam).

### **Impactos e Problemas do Programa**

- Esse programa mudou de alguma forma a vida de vocês e/ou de seus filhos? Como?
- Agora pensando no programa especificamente, o que ele teve de vantagens? Trouxe algum benefício para vida de vocês? Quais?
- E o programa gerou algum tipo de desconforto ou problema no dia a dia de vocês?
- Tem alguma coisa que vocês acham que poderia melhorar no programa? O quê?

Agora vou ler os objetivos do programa:

*(Ler parágrafo sobre os objetivos do programa) – Caso os entrevistados não tenham ouvido falar sobre o programa, após a leitura do parágrafo, perguntar novamente se lembram de algo no bairro e estimular o que lembram. Se ainda assim não lembrarem, perguntar como avaliam o que acabou de ser lido.*

- Pensando nisso que acabei de ler, o que vocês acham da ideia desse programa?
- Pensando ainda no que li e na realidade de vocês no bairro, vocês acham que o programa atingiu os objetivos? Por quê? Como?

#### **Fechamento - Sugestões ações e demandas locais**

- Agora, para fechar, gostaria que vocês falassem um pouco sobre que ações vocês consideram importantes de serem realizadas aqui no bairro.
- Na opinião de vocês, quais são os principais problemas no bairro a serem enfrentados?
- E pensando especificamente na realidade das crianças pequenas aqui, quais seriam ações importantes a serem desenvolvidas?

## **Roteiro GF – Agentes Implementadores do Programa**

### **Apresentação**

- **Apresentação do método de pesquisa e objetivos:** Essa é uma pesquisa realizada com um grupo em discussão para ouvir a opinião e conversar com vocês sobre alguns temas, hoje especificamente vamos falar sobre o trabalho de vocês e algumas ações específicas aqui no bairro do Glicério. Não há certo nem errado, apenas uma conversa sobre o dia a dia de vocês. (Reforçar sigilo das informações)
- **Apresentação do moderador e dos participantes (quebra-gelo):** Vou começar me apresentando e pedirei depois para cada um de vocês fazer o mesmo. Gostaria de saber, o nome, a idade de vocês, onde moram, com quem vivem, se tem filhos (qual a idade) e o que fazem? Começando por mim....

### **Rotina de Trabalho no Bairro e Percepções sobre principais problemas**

- Gostaria que cada um me contasse um pouco há quanto tempo atua aqui no Glicério e quais são suas principais atividades desenvolvidas aqui.
- Sempre desenvolveram essas atividades aqui no bairro? Se outras, quais?
- Na opinião de vocês, quais são os principais problemas enfrentados pela população do Glicério, quais são as principais demandas aqui?
  - Poderiam me dar exemplos de fatos e experiências com essas pessoas.
- Agora, pensando especificamente nas atividades de trabalho de vocês, quais são as principais demandas que aparecem aqui da população do Glicério?
  - E quando esses problemas surgem, a quem vocês recorrem? Como fazem para resolver os problemas do dia a dia?
    - Procuram pessoas de dentro das instituições de vocês? (Se sim) Quais? Como se dá essa rotina? Quais as principais dificuldades que encontram quando precisam de apoio?
    - Procuram ou já procuraram pessoas de outras instituições para revolver algum problema com a população aqui do bairro? Tanto

publicas, quando privadas, qualquer tipo... (Se sim) Quais? Por que procuraram? Ajudou? Como?

- Além dessas instituições que vocês já procuraram, conhecem outras organizações que tem alguma atuação no bairro (tanto publica ou privadas)? Alguma outra organização que procurariam pelo trabalho desenvolvido? Quais? O que sabem sobre elas.

### **Primeira infância (espontâneo)**

Agora vamos falar um pouco sobre a experiência de vocês com o tema primeira infância, especificamente sobre crianças até 06 anos.

- Qual a experiência de vocês sobre essa temática? Como ela entrou no dia a dia de vocês?
- Como vocês se atualizam sobre o tema? Vocês tem alguma rotina de capacitação ou discussões no trabalho sobre isso? Como se dá?
- Como vocês enxergam o tema primeira infância aqui no Glicério? É uma questão? Já foi trabalhado? Como?
- Quais foram as principais conquistas no trabalho de vocês com esse tema?
- Quais são as principais dificuldades que enfrentam?
- Costumam interagir no dia a dia com pessoas de diferentes instituições, equipamentos e órgãos públicos ou privados para resolver problemas da primeira infância? Como isso se dá? A quem recorrem quando aparecem essas questões no trabalho de vocês? Por quê?
- Essas interações ocorrem com muita frequência ou é algo eventual, para resolver problemas pontuais? Podem dar alguns exemplos...
- Essas interações ajudam para solução dos problemas? Como? E já tiveram alguma dificuldade ou empecilho na construção dessas relações?
- Pensando nas instituições de vocês e na estrutura do Estado de maneira geral, existem canais de conexão com pessoas de outros níveis administrativos, para eventuais soluções e encaminhamentos de problemas da primeira infância?
- Como se dão essas comunicações? É fácil? A resposta é satisfatória? O que vocês acham que poderia ser aprimorado pra que as comunicações fossem mais

efetivas entre níveis, especialmente para solução de questões relativas à primeira infância?

### **SP Carinhosa (estimulado)**

- O que vocês sabem sobre o programa São Paulo Carinhosa?
  - O que ouviram falar sobre o programa? Quem era o responsável?
  - Como vocês ficaram sabendo? Quem informou? A informação que tiveram foi suficiente?
  - O que acharam do programa?
- Qual a opinião de vocês sobre a implementação do programa? O que deu certo? O que deu errado? Por quê?
  - Como o programa se traduziu no dia a dia de trabalho de vocês?
  - Com quem vocês se relacionavam para condução das atividades relativas ao programa? Quais foram as relações mais promissoras durante o desenvolvimento do programa, para a rotina de trabalho com vocês? Por quê?
  - Quais as relações que tiveram maior dificuldade de firmar? Ou quais acham que deveriam ter sido firmadas e não foi possível? Por quê?
  - O programa gerou algum benefício ou vantagem adicional ao trabalho desenvolvido por vocês? Quais?
  - E o programa gerou algum tipo de desconforto ou problema no dia a dia de vocês?
- Agora, pensando especificamente na interação entre diferentes setores para implementação da São Paulo Carinhosa. Quando digo interação me refiro a qualquer tipo de comunicação, troca de informações, qualquer relação estabelecida entre os setores. Pensando aqui no Glicério, vocês acham que isso ocorreu?
  - Como foram os processos de interação entre as diferentes áreas que tratam primeira infância? Quais foram as principais dificuldades nesse processo? Quais vocês diriam foram os principais aprendizados?
  - Já existia algum tipo de interação entre essas instituições antes do SP Carinhosa? E depois mudou alguma coisa na forma de contato entre essas instituições, o que mudou?

- Se pudessem propor sugestões para o aprimoramento da interação entre órgãos e pessoas envolvidas com o tema, o que sugeririam?

### **Impactos e Problemas do Programa**

- Na opinião de vocês, esse programa mudou de alguma forma a vida das famílias ou das crianças aqui no Glicério? Como?
- Quais os principais ganhos da implementação do programa na vida dos moradores daqui?
  - Teve algum efeito colateral negativo? Qual?
- Tem alguma coisa que vocês acham que poderia melhorar no programa? O quê?
- Como vocês vem a interação de vocês com outras instituições públicas e com a própria comunidade? O programa ajudou a fortalecer essas interações? Poderiam ter ajudado mais, como?
- Quais dicas ou sugestões dariam para o aperfeiçoamento do programa, a partir da experiência que tiveram?

Agora, já encerrando, vou ler os objetivos do programa (Ler parágrafo sobre os objetivos)

- Pensando nisso que acabei de ler, o que vocês acham da ideia desse programa?
- Pensando ainda no que li e na realidade dos moradores no bairro, vocês acham que o programa atingiu os objetivos? Por quê? Como?

### **Fechamento - Sugestões melhorias**

- E pensando especificamente na realidade das crianças pequenas aqui, quais seriam ações importantes a serem desenvolvidas?
- Pensando na rotina de trabalho de vocês, quais recursos ou que melhorias vocês acreditam que ajudariam no trabalho de vocês com a primeira infância aqui no bairro.

**Centro de Estudos da Metrópole (CEM)**

Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

O objetivo do estudo é avaliar a implementação de intervenções com foco na primeira infância na região do Glicério, São Paulo, com ênfase na caracterização do arranjo de implementação de ações intersetoriais, seus desafios e potencialidades.

Toda a informação compartilhada nesta entrevista será mantida em confidencialidade e anonimato e apenas pesquisadores(as) do CEM, envolvidos(as) nesse projeto, terão acesso. Você pode interromper a entrevista a qualquer momento para esclarecimentos ou caso sinta-se desconfortável com algo. A duração aproximada é de 60 minutos.

Em qualquer etapa do estudo, você poderá ter acesso aos pesquisadores para esclarecimento de eventuais dúvidas, é só entrar em contato com o Centro de Estudos da Metrópole por meio do email: [contato@centrodametropole.org.br](mailto:contato@centrodametropole.org.br)

Você concorda em participar?

( ) Sim      ( ) Não

Concordo voluntariamente em conceder esta entrevista e poderei retirar o meu consentimento a qualquer momento, antes ou durante a mesma, sem penalidades ou prejuízos.

ENTREVISTADO:		DATA:
ENDEREÇO:		
BAIRRO:	CEP: _____ - _____	

Assinatura do entrevistado:
Assinatura da Coordenadora do projeto: