



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

### **Relatório final: lições, desafios, escalas e possibilidades de replicação**

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

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

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

**São Paulo**

**Janeiro 2017**

## Sumário

INTRODUÇÃO.....	3
1. PROBLEMAS COMPLEXOS, INTERSETORIALIDADE E TRANSVERSALIDADE: DESAFIOS DA COORDENAÇÃO DE MÚLTIPLOS ATORES .....	4
1.1 Atores em projetos intersetoriais: a importância da coordenação de diferentes níveis burocráticos.....	11
1. SÃO PAULO CARINHOSA NO GLICÉRIO: SÍNTESE DOS PRINCIPAIS RESULTADOS DA PESQUISA .....	14
2.1. Delimitação e caracterização do território do Glicério .....	15
2.2. Estratégia de coordenação e implementação da São Paulo Carinhosa .....	16
CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES .....	24
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	28

## Introdução

Esse documento apresenta o terceiro 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 Brasiliana. 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 foi a caracterização do arranjo de implementação de ações intersetoriais, seus desafios, potencialidades e possibilidades de replicação em outros contextos. Cabe destacar que as atividades de campo da pesquisa no Glicério foram realizadas entre junho e início de 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, eventualmente, analisados como superados em avaliações futuras.

Esse relatório sistematiza os principais resultados da avaliação, procura estabelecer parâmetros de comparação para as intervenções realizadas no Glicério e aponta possibilidades de replicação das mesmas em outros contextos, identificando os principais aspectos-chave nessa replicação.

Em primeiro lugar, tendo em vista os objetivos expressos pela São Paulo Carinhosa na integração de ações voltadas para o desenvolvimento integral da primeira infância, apresentamos uma reflexão sobre os desafios da efetivação de políticas intersetoriais e transversais, com base na literatura pertinente. Essa seção visa contextualizar desafios e possibilidades colocados a qualquer projeto de articulação intersetorial, tanto em relação à coordenação de atores estatais, nos diversos níveis da burocracia, quanto do ponto de vista da articulação entre atores públicos e atores sociais, em particular as diversas redes de atores da sociedade civil existentes nos territórios da cidade.

Na segunda seção, apresentamos sinteticamente os resultados da pesquisa realizada no Glicério, procurando evidenciar, por um lado, os elementos contextuais que singularizam a experiência da São Paulo Carinhosa no Glicério – tanto em termos de características urbanas e sociodemográficas, quanto do ponto de vista das interações entre os atores-chave, governamentais e não governamentais. Por outro lado, apresentamos, em diálogo com a primeira seção, alguns elementos mais gerais e que

podem servir de ponto de partida para a replicação da experiência em outros contextos urbanos.

Na terceira e última seção, tecemos algumas reflexões e recomendações acerca da possibilidade de replicação da experiência da São Paulo Carinhosa no Glicério em outras regiões da cidade e em outros contextos urbanos, tendo em vista as lições aprendidas ao longo dessa avaliação.

## **1. Problemas complexos, intersetorialidade e transversalidade: desafios da coordenação de múltiplos atores**

*“O objetivo do Programa São Paulo Carinhosa é **articular, coordenar, divulgar e ampliar as ações realizadas no município de São Paulo para a promoção do desenvolvimento integral da primeira infância.** (...) Trata-se de garantir um nascimento saudável, o parto humanizado, o crescimento com saúde, uma boa alimentação, a construção de vínculos afetivos, o acesso à educação infantil, o suporte às famílias, o direito de brincar, o combate à violência e à discriminação de qualquer natureza e dirimir os impactos dos meios de comunicação e da pressão consumista sobre as crianças. **Trata-se de desenvolver as competências familiares, sociais e do poder público para promover a garantia dos direitos** estabelecidos na Constituição Federal e no Estatuto da Criança e do Adolescente, de todas e de cada criança no município de São Paulo. ”*

Folder de divulgação do São Paulo Carinhosa, destaques nossos<sup>1</sup>

Alguns aspectos centrais que embasam a proposta da São Paulo Carinhosa ficam evidentes a partir desse excerto: a perspectiva de articulação e coordenação de ações públicas, o horizonte de abordagem integral da temática da primeira infância, a importância da articulação de atores do poder público e o envolvimento das famílias para viabilizar a garantia de direitos, especialmente priorizando “territórios e populações

---

<sup>1</sup> Disponível em:

[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/folder\\_SPCarinhosa\\_pt.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/folder_SPCarinhosa_pt.pdf)

em situação de maior vulnerabilidade social”, conforme preconiza o Decreto nº 54.278, de 28 de agosto de 2013, que cria a São Paulo Carinhosa. Mesmo considerando a especificidade dos cuidados e atenções envolvidos na proteção integral da primeira infância, detalhadamente apresentados em Haddad (2016), é possível estabelecer diversos paralelos entre a primeira infância como *problema complexo* e outros problemas similares discutidos pela literatura que se debruça sobre a temática da intersectorialidade, como pobreza, desigualdade, combate à violência de gênero, promoção de inserção profissional de grupos vulneráveis, entre outros. Acreditamos que trazer alguns aspectos desse debate, tanto do ponto de vista conceitual, quanto do ponto de vista dos aprendizados obtidos em pesquisas empíricas – identificação dos fatores que dificultam ou potencializam a implementação de programas intersectoriais e transversais – é bastante importante nesse momento de sistematização dessa avaliação da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério. Assim, essa seção contextualiza problemas, desafios e oportunidades que não são específicos dessa iniciativa, ajudando a potencializar o alcance dos resultados observados.

Se ainda há disputas conceituais em torno de termos como “intersectorialidade” e “transversalidade” – utilizados como sinônimos por alguns autores (Veiga e Carneiro, 2005) e cuidadosamente diferenciados por outros (Cunill-Grau, 2005, 2014<sup>2</sup>; Serra, 2005) – é ponto relativamente pacífico na literatura que os chamados “problemas complexos” (aqueles que são causados por mais de um fator e explicados por múltiplas dimensões) demandam *abordagem integral* – isto é, para além de perspectivas setoriais e fragmentadas, considerando diferentes saberes e possibilidades de intervenção – e articulação intersectorial (Costa e Bronzo, 2012; Veiga e Carneiro, 2005). Nesse sentido, as abordagens intersectoriais seriam, normativamente, as mais adequadas para lidar com a complexidade e a multidimensionalidade desses problemas.

A discussão da intersectorialidade não somente como um horizonte normativo, mas como uma *estratégia de gestão* – diferenciação abordada por Costa e Bronzo (2012) – surge no contexto dos debates sobre a reforma do Estado e sobre os novos modelos de gestão pública, não apenas no Brasil, mas em diversos outros países da América Latina (Cunill-Grau, 2014). Segundo Bronzo (2007), o debate ganha força no bojo da discussão sobre inovações na gestão pública, no confronto entre estruturas

---

<sup>2</sup> Segundo Cunill-Grau (2014), a intersectorialidade implica algum grau de transformação nas relações interorganizacionais; por sua vez, a transversalidade não implica substituir as estruturas setoriais existentes, mas sim introduzir novos pontos de vista, linhas de trabalho e objetivos em diferentes setores. Em síntese, a transversalidade seria um “instrumento intraorganizativo”, com a introdução de novos temas relacionados com a proteção de direitos, e que não corresponderiam aos objetivos específicos de um setor ou organização, mas que devem ser assumidos por todos (tais como gênero, raça, etc.).

hierarquizadas e verticais e os novos objetivos, demandas, temáticas e problemas colocados na agenda pública; diante da necessidade de novas respostas, a intersetorialidade coloca-se como uma das alternativas possíveis. Desse modo, não há uma relação direta e automática entre intersetorialidade e integralidade: pelo contrário, há diferentes modelos de gestão e arranjos institucionais e de governança para efetivar as estratégias intersetoriais, com diferentes consequências. Alguns autores chegam mesmo a destacar a ideia de um *continuum* de intersetorialidade, variando desde a articulação e coordenação de estruturas já existentes até uma forte articulação com criação de novos arranjos institucionais (Veiga e Bronzo, 2014), em polos que poderiam ser classificados como intersetorialidade de baixa ou de alta intensidade, nos termos de Cunill-Grau (2014).

Em termos conceituais, Cunill-Grau (2014) apresenta dois sentidos de intersetorialidade: a) relações entre diferentes setores, público e privado (lucrativo e não lucrativo, incluindo organizações da sociedade civil prestando serviços de interesse público), em especial visando à melhoria na provisão de serviços públicos; b) foco na integralidade das intervenções e nas relações entre setores governamentais, visando à resolução de problemas multicausais para além da tradicional organização funcional por setores. Cabe destacar que, dada a natureza cada vez mais complexa dos problemas públicos, os dois sentidos interligam-se cada vez mais, sendo necessário, para alguns autores, falar em *ação pública* envolvendo atores estatais e não estatais, e não somente em “políticas públicas”, ainda mais na acepção do “Estado em ação” (Lascoumes e Le Galès, 2012).

Considerando as relações entre diferentes setores governamentais, a intersetorialidade implica a entrega articulada de diferentes serviços a um mesmo público e/ou a um mesmo território. Nos termos de Cunill-Grau (2014, p. 8), não basta que cada um atue no âmbito de seus mandatos específicos, mas sim "implica que los sectores 'se pongan de acuerdo' para actuar 'conjuntamente' a fin de lograr un cambio social respecto de la situación inicial." A intersetorialidade implicaria, assim, relações de colaboração não hierárquicas e não contratuais. Se, historicamente, esse debate surge com mais força nas áreas da saúde e depois na educação, cada vez mais novos setores são envolvidos para a abordagem dos problemas complexos. Em uma perspectiva de alta intensidade e de maior integração, não bastaria simplesmente conformar autoridades sociais para definir agendas coordenadas de desenvolvimento social ou marcos comuns de ação, mas sim o desenvolvimento de uma perspectiva holística e conjunta de governança.

Nessa interação entre setores, um ponto central é identificar o que é *compartilhado* e em qual momento do ciclo de políticas: recursos, responsabilidades, ações, objetivos, estratégias, saberes, experiências, influência (Cunill-Grau, 2005; Bronzo, 2007). Cunill-Grau (2014) chega a estabelecer um referencial para a classificação da intensidade da intersetorialidade a partir dos seguintes parâmetros: forma de definição das metas ou objetivos (mais ou menos compartilhadas, mais ou menos contratualizadas); perfil e atuação dos profissionais (disciplinas, áreas e agências); instrumentos de políticas utilizados (formulários, protocolos); forma de administração dos processos (maior ou menor centralização, interrelação entre agências ou fusão de agências); formas de compartilhamento ou não de orçamentos. Há diferentes arranjos possíveis para organizar essas trocas, variando desde estratégias formais até relações informais. Diferentes modelos, estratégias e intensidades da intersetorialidade associam-se à complexidade cada vez maior nos processos de implementação de políticas públicas. Esta complexidade revela-se tanto do ponto de vista de restrições orçamentárias e fiscais, quanto pelo aumento do número e da diversidade de problemas abordados na agenda pública, pela multiplicidade de atores, dos setores público e privado, ligados a diferentes níveis de governo; possíveis conflitos, sobreposições, disputas; diferentes arenas (O'Toole Jr, 2010). Daí a importância da análise empírica de processos de implementação de projetos intersetoriais, conforme realizado ao longo dessa pesquisa de avaliação da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério.

Nos estudos de caso empíricos abordando diferentes tipos de problemas complexos podem ser identificados alguns elementos que facilitam ou dificultam a efetivação de projetos intersetoriais. Entre os fatores que podem viabilizar a implementação de projetos intersetoriais, a literatura destaca os seguintes aspectos:

- Existência de “recursos financeiros, humanos, materiais e técnicos necessários para identificar as necessidades e problemas e oferecer respostas adequadas a elas, com ênfase na participação e na articulação horizontal e multinível, com foco na produção da autonomia das pessoas e famílias atendidas.” (Bronzo, 2007, p.36)
- Clara definição de arranjos e instrumentos de coordenação; marco regulatório uniforme em diferentes contextos, dependendo dos recursos e da forma de organização da gestão pública local; utilização de instrumentos de política pública para coordenação de atores, como o Cadastro Único de Programas Sociais (Veiga e Carneiro, 2005);

- Atenção não só aos aspectos gerenciais e técnicos, mas também aos componentes políticos e organizacionais dos projetos intersetoriais, com destaque à construção da adesão dos setores pertinentes às estratégias da intersetorialidade (Veiga e Bronzo, 2014).
- Dentro do “componente político”, as autoras ressaltam a importância de uma autoridade política com mandato e legitimidade para induzir a participação e o envolvimento efetivo dos setores, bem como sua coordenação, aspecto também destacado por Cunill-Grau (2014); conforme veremos na segunda seção desse relatório, este aspecto foi essencial na São Paulo Carinhosa;
- Dentre os aspectos organizacionais e de gestão, Veiga e Bronzo (2014) destacam: mudanças na cultura organizacional, alterações nas concepções dos profissionais e alocação de recursos diversos (técnicos, humanos, etc.) entre setores.
- Por sua vez, Cunill-Grau (2014) destaca, para mensurar a efetivação da intersetorialidade, os seguintes aspectos: a) grau de inclusão no ciclo de formulação e avaliação das políticas (formas de definição dos problemas e das soluções; integração como sistema unificado de administração a partir de objetivos claramente identificados); b) grau de compartilhamento da execução e do financiamento das ações (compartilhamento de sistemas de informação, recursos, normatização de processos); c) graus de alteração das estruturas das organizações, desde o nível "soft" (comitês interministeriais ou intersecretariais) até profundas alterações em estruturas organizacionais e metodologias de trabalho, inclusive com a criação de novas estruturas;
- Entre os fatores condicionantes da intersetorialidade, Cunill-Grau (2014) destaca três dimensões centrais: a) *contexto político-institucional*: marcos institucionais, formas de organização das ações coletivas, constrangimentos e incentivos institucionais; b) *economia política da intersetorialidade e fisionomia dos atores coletivos e individuais*: cálculos estratégicos dos atores, consideração dos custos e oportunidades para cooperação; análise no nível dos atores<sup>3</sup>, suas agendas e capacidades de agência; teorias da deliberação; modelos sobre estilos de liderança; c) *fisionomia das redes e fatores contingentes*: configuração das redes locais podem afetar a eficácia de projetos intersetoriais, por isso devem ser

---

<sup>3</sup> Dentre as dimensões de análise no nível dos atores, a autora destaca: recursos controlados por cada ator; percepções dos atores; graus de dependência de recursos; referências e marcos culturais; mecanismos de influência mútua e gerenciamento de conflitos; tipos de liderança (Cunill-Grau, 2014, pp. 30-36).

sistematicamente mapeadas, inclusive por meio de análise de redes sociais; novamente, isso se mostrou muito relevante em nosso trabalho de campo.

De modo complementar, a literatura ressalta como principais obstáculos para a efetivação de projetos intersetoriais os seguintes aspectos:

- Fatores referentes à relação entre setores governamentais: dificuldade de coordenação dos setores; resistências de setores consolidados (tais como saúde e educação); incentivos diferentes para cooperação das áreas; disputas políticas e diferentes visões do mesmo tema/problema entre setores (Veiga e Carneiro, 2005);
- Falta de clareza, nos diversos programas, sobre quais seriam as ações de fato integradas e quais permaneceriam setoriais (Veiga e Carneiro, 2005), ainda mais considerando que a defesa da intersetorialidade não implica a dissolução de todas as fronteiras setoriais (Cunill-Grau, 2014);
- Dimensões cognitivas, valores e percepções sobre o problema a ser enfrentado: diversos atores governamentais e não governamentais podem apresentar visões diferentes sobre os problemas e sobre os meios para enfrentá-los. Isso requer processos de negociação e de decisão custosos e demorados, o que torna mais complexa a elaboração e implementação das ações (Bronzo, 2007).
- Programas e políticas sociais pouco claros, sem embasamento teórico e clara definição de sistemas de causalidade; instrumentos e metodologias de intervenção pouco padronizáveis (Veiga e Bronzo, 2014)
- Limites da criação institucional de instâncias de coordenação intersetorial: estudos empíricos demonstram que muitas vezes se limitam a espaços para apresentação de resultados setoriais, mais do que para construção compartilhada de objetivos e estratégias de atuação (Veiga e Bronzo, 2014). Essas autoras assinalam a possibilidade de intersetorialidade somente como "concordância retórica", destacando a importância da *avaliação* das políticas implementadas, para além dos objetivos definidos normativamente.

A discussão sobre intersetorialidade tem também importantes interfaces com o debate sobre *territórios* específicos. Esse é um terreno marcado por expectativas normativas, conforme alerta Koga (2011): em muitos projetos intersetoriais espera-se que a definição de territórios prioritários de intervenção efetive ações integradas do poder público. Conforme colocado por Veiga e Carneiro (2005), a escolha de territórios

pode se justificar tanto em termos de estratégia focalizada de implementação – com definição de áreas com sobreposição de privações e vulnerabilidades, em particular quando toda a cidade não será atendida – quanto em termos de dimensão estruturante de todas as ações que ocorrem na cidade, com foco na construção de redes de serviços e fortalecimento de redes locais, via articulação de equipamentos, programas e serviços. Além da tradicional armadilha de consideração de territórios como espaços socialmente homogêneos e eventualmente associados à ideia de “comunidade”, a literatura aponta ainda alguns outros riscos. Conforme alerta Wacquant (2016), a definição de “territórios vulneráveis” pode acarretar efeitos de estigmatização, acentuando as consequências da representação pejorativa de certos espaços, tanto para os residentes quanto do ponto de vista das ações do poder público. Nos termos de Koga (2011):

“No limite, a própria intersectorialidade pode incorrer na armadilha de ser uma simples soma de programas e projetos, sem haver uma real estratégia conjunta de ação a partir do território” (KOGA, 2011).

De modo similar, muitas expectativas normativas são depositadas no caso da atuação intersectorial sobre *famílias* particularmente vulneráveis, em particular quando existe a equivocada associação direta entre famílias vulneráveis, territórios específicos e sentidos de “comunidade”. Do ponto de vista empírico, essas “famílias vulneráveis” podem apresentar os mais diversos arranjos, composições demográficas e socioeconômicas – sendo necessário levantar indicadores precisos a esse respeito; as redes pessoais dessas famílias vulneráveis também podem variar enormemente, afetando, inclusive, seu acesso a diferentes fontes de bem-estar, conforme discutido por Marques (2010). Não necessariamente há essa identificação direta entre certos bairros e laços de pertencimento comunitário, sendo imprescindível o mapeamento das redes efetivamente existentes. Do ponto de vista das interações entre famílias e burocracias – em particular os chamados burocratas de linha de frente, discutidos na próxima seção –, podem existir inúmeros problemas de descoordenação, com falta de articulação de agendas que incidem sobre as mesmas famílias, gerando inúmeras visitas e mesmo orientações contraditórias, como alertam Veiga e Bronzo (2014). Especialmente porque os diversos setores governamentais podem apresentar diferentes percepções, culturas, visões setoriais e de prioridades, implicando divergências de objetivos e de metodologias de acompanhamento familiar.

Outras interfaces são observadas com o debate sobre governança e mesmo governo em rede. Conforme abordado por Veiga e Carneiro (2005), tanto a discussão sobre intersectorialidade como o debate sobre novos modelos de governança implicam: a) reconhecimento da complexidade intrínseca aos processos políticos; b) incorporação

da participação de atores em redes plurais; c) novos papéis, novas posições e novos instrumentos de gestão dos atores públicos. Ainda que intersetorialidade e coordenação não sejam sinônimos (Cunill-Grau, 2014), a literatura reconhece que quanto maior a complexidade do arranjo intersetorial, maiores são as exigências de coordenação (Veiga e Carneiro, 2005). Na próxima seção abordamos em particular as relações entre os atores governamentais, destacando os dilemas da coordenação de diferentes tipos de burocracias implicadas em projetos intersetoriais.

### *1.1 Atores em projetos intersetoriais: a importância da coordenação de diferentes níveis burocráticos*

Um dos elementos centrais para compreender os processos de coordenação intersetorial de políticas é olhar para a atuação de atores dentro do Estado. Como já aponta a literatura, esses são de fato os responsáveis por realizar na prática as articulações necessárias para que a intersetorialidade opere.

Os processos de coordenação podem ocorrer em diferentes níveis da administração pública e envolver articulação entre distintas camadas da burocracia: o alto escalão, o médio escalão e a burocracia da ponta (operativa ou de nível de rua). Para tanto, vamos primeiramente retomar como a literatura observa os processos de coordenação levados a cabo por cada uma desses diferentes níveis burocráticos que também aparecem na análise da São Paulo Carinhosa.

O alto escalão é composto pelos primeiros níveis hierárquicos da administração pública, cujos ocupantes são escolhidos pelo mandatário eleito para o executivo. No caso da Prefeitura, são os secretários e o nível diretamente abaixo a ele vinculado. O alto escalão tem como característica central a alta permeabilidade pelo mundo da política, na medida em que tem uma relação direta com o mandato eleitoral e deve a ele (e ao programa eleito) responsividade. Sua principal função é formular as diretrizes das políticas e, considerando que é legitimado pelo mandato eleitoral e tem uma relação direta com o nível da política (eleita a partir do voto), este nível burocrático tem como prerrogativa a ideia de dar as diretrizes relacionadas ao mandato eleitoral e que deverão nortear as demais camadas burocráticas. Estão em geral vinculados a uma ideia de rotatividade e alteração em função das eleições ou alianças políticas, o que faz com que suas decisões sejam, muitas vezes, vistas como temporárias. Por outro lado, é o nível que tem maior legitimidade democrática para tomar decisões e para costurar alianças

entre diferentes secretarias, visto que está mais próximo do representante eleito no executivo.

Em termos de coordenação, portanto, espera-se que o alto escalão seja capaz de estabelecer diretrizes coordenadas entre diferentes setores a partir de alianças e articulações construídas com outros atores de alto escalão. O que a literatura tem demonstrado é que no alto escalão se estabelece uma diferença importante entre a hierarquia formal e a da prática, sendo que há determinadas pastas que conseguem ter maior capacidade de imposição de sua agenda pela prioridade ou legitimidade dada a ela pelo governante (que se constitui, entre outros elementos, pelos recursos, orçamento ou autoridade prática concedida a estes atores) (Abers e Keck, 2015; Pires, 2015; Lotta e Favareto, 2016).

Sendo assim, a capacidade de coordenação e articulação estaria diretamente relacionada à legitimidade que determinadas pastas tem para propor agendas a outras pastas e fazerem a coordenação de fato operar – o que não passa, necessariamente, pela construção de arranjos formais de coordenação, mas sim por instrumentos que permitam que ela opere. Este é claramente o caso da São Paulo Carinhosa, no qual parte da articulação intersetorial se explica pela legitimidade e prioridade dadas ao programa pelas demais pastas em decorrência da figura e atuação da Ana Estela Haddad, conforme iremos discutir na próxima seção.

Com relação à segunda categoria da burocracia, a de médio escalão, ela é composta pelos gerentes e coordenadores de setores, programas ou projetos da administração pública. A principal definição da literatura é de que os burocratas de médio escalão possuem chefes e subordinados – são, portanto, coordenadores de equipes (Cavalcante e Lotta, 2015). Embora suas decisões sejam centrais, são atores, em geral, menos visíveis nas políticas públicas, na medida em que estão entre o nível da política (alto escalão) e o nível operativo. É por isso que a literatura aponta como sua principal função a tradução das diretrizes políticas em decisões operacionais que irão se concretizar em políticas públicas.

No caso da Prefeitura de São Paulo, fazem parte do médio escalão os coordenadores de programas e áreas e, principalmente para este caso, os gestores de equipamentos (como diretores de escolas, coordenadores de UBS e de CRAS, entre outros).

Na medida em que são atores que estão entre outros atores/setores/equipamentos, a literatura tem demonstrado que uma das suas principais tarefas é, justamente, realizar articulação entre diferentes níveis e áreas, o que lhes dá,

de origem, uma característica relacional ou articuladora (Silbey e Huising, 2011). E é neste sentido que eles se tornam atores centrais para compreender os processos de coordenação e promoção da intersectorialidade, na medida em que eles interagem com redes internas e externas ao serviço, influenciam a construção de relações com outros gestores e entre o alto escalão e os burocratas implementadores (Lotta, Pires e Oliveira, 2015).

Assim, em termos de coordenação, o que a literatura tem demonstrado é que este nível hierárquico é capaz de promover importantes arranjos (formais e informais) a partir da construção ou operação de relações com diferentes atores intra e interestatais, além de atores não estatais (Kuratko et al, 2005; Keiser, 2010). Do ponto de vista empírico, importa analisar como essas relações e interações são, de fato, constituídas no dia a dia da operação das políticas.

A literatura também demonstra que esta atuação como articuladores opera em dois sentidos: horizontalmente (com pares) e verticalmente (com superiores e subordinados). A dimensão horizontal é central para compreender como operam as articulações intersectoriais, já que é a partir delas que se constroem vínculos entre diferentes áreas, trocas de informações e desenvolvimento de ações conjuntas. Como apontam Lotta, Pires e Oliveira (2015), a posição central dos burocratas de médio escalão permitem a eles criar e regular relações entre diferentes agências em paralelo, o que lhes confere capacidades estratégicas de construir articulações.

No caso da São Paulo Carinhosa, como demonstraremos, a articulação entre diferentes gestores de equipamentos é um elemento importante para compreender como se concretizam articulações coordenadas entre distintos setores no território.

Por fim, há o terceiro nível da burocracia, os implementadores, composto tanto pelos que estabelecem relações diretas com os usuários do serviço (chamados de burocratas de nível de rua ou de linha de frente) como pelos burocratas operativos que ficam nos bastidores (“back office”). Há já uma vasta literatura demonstrando a importância dos burocratas de nível de rua na implementação das políticas, seja porque são eles que “constroem a imagem do Estado” (Lipsky, 1980), seja porque são a face menos controlável e responsiva da política (Hupe and Hill, 2007), seja porque são os que determinam a acessibilidade e têm impacto nos direitos dos cidadãos (Lipsky, 1980, Dubois, 1999). De qualquer forma, a literatura tem demonstrado que, para além de meros executores de decisões tomadas por níveis hierárquicos superiores, estes burocratas são verdadeiros tomadores de decisão, com capacidade, inclusive, para alterar os rumos das políticas.

Com relação à lógica de coordenação e articulação, há pelo menos duas dimensões em que estes burocratas se tornam atores relevantes. A primeira delas está em sua própria capacidade de construir articulações no processo de implementação. Há já uma vasta literatura demonstrando como as redes sociais destes burocratas é mobilizada em suas ações, possibilitando a construção de articulações entre diferentes atores e setores a partir da implementação das políticas (Pavez, 2006, Lotta, 2015, Bichir, 2011; Gutierrez, 2015).

Para pensar no caso da São Paulo Carinhosa, por exemplo, há uma dimensão de articulação intersetorial que opera pelas relações entre professores, agentes comunitários, assistentes sociais, burocratas da subprefeitura, etc., que estabelecem relações entre si e com atores de fora do Estado, ligados às diferentes redes existentes no Glicério.

Uma segunda dimensão central na atuação dos burocratas de nível de rua tem a ver com o conteúdo das políticas que implementam e que é diretamente determinada pelo desenho da política, pelas decisões gerenciais e pelo conhecimento que detêm. Conforme discutido na seção anterior, a literatura demonstra a importância do investimento em formação interdisciplinar e também a clara definição de práticas intersetoriais para permitir que, ao fim e ao cabo, a política seja entregue de forma articulada, perpassando barreiras de conhecimento em prol de um olhar mais integral para os problemas e para suas soluções.

Pensando no caso da São Paulo Carinhosa, por exemplo, o investimento na formação dos Agentes Comunitários de Saúde (ACSs) é um dos exemplos em que se avança em termos da intersetorialidade a partir do investimento em novos tipos de conhecimento (e, portanto, de práticas) dos burocratas implementadores. A discussão específica sobre a implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério é apresentada a seguir.

## **1. São Paulo Carinhosa no Glicério: síntese dos principais resultados da pesquisa**

## *2.1. Delimitação e caracterização do território do Glicério*

Como discutimos na primeira seção, definir territórios prioritários de intervenção é uma estratégia comum de atuação intersetorial. Essa foi a estratégia adotada no caso da São Paulo Carinhosa, com a seleção do Glicério como território prioritário para as ações iniciais da política. Alguns aprendizados desenvolvidos ao longo dessa avaliação podem ser importantes para a futura expansão da política em outros territórios da cidade.

Em primeiro lugar, conforme discutido no primeiro relatório, tivemos que delimitar espacialmente esse território, pois os bairros em São Paulo não possuem demarcação geográfica oficial. Essa definição de perímetro é essencial para permitir o desenvolvimento de análises georreferenciadas, com construção de indicadores socioeconômicos e demográficos precisos que permitem compreender, de fato, o grau de homogeneidade ou heterogeneidade do território em questão. Isso permite quantificar e precisar os contornos das vulnerabilidades presentes em certos espaços, garantindo um melhor planejamento das ações – em particular quando a análise georreferenciada é realizada ainda na etapa diagnóstica, antes da implementação das ações. Adicionalmente, por meio de sistemas de informações geográficas (SIGs) relativamente simples e cada vez mais disseminados na administração pública municipal, é possível sobrepor e analisar conjuntamente dados oriundos de diversas fontes, combinando a caracterização socioeconômica e demográfica com as condições de acesso a serviços públicos diversos. Conforme demonstramos também no Relatório 1, esse tipo de abordagem permite ainda a construção e apresentação de indicadores em diferentes escalas – setores censitários, distritos, subprefeituras –, facilitando análises detalhadas e comparativas.

Para a delimitação do perímetro do Glicério procuramos abarcar todo o raio de ações da São Paulo Carinhosa na região. Nesse sentido, foram considerados 29 setores censitários completos, delimitados pelas Rua Conselheiro Furtado, Rua do Lavapés, Rua Carolina Augusta e Rua da Glória, englobando os distritos da Liberdade e da Sé. Por sua vez, a caracterização das condições de vida nesse perímetro evidenciou a heterogeneidade de situações mesmo em uma pequena área de intervenção, tanto em termos de condições habitacionais – a despeito da elevada presença relativa de cortiços, sua distribuição varia bastante entre os setores censitários analisados – como em termos de distribuição espacial de indicadores sociais, econômicos e demográficos. Se, por um lado, o Glicério é caracterizado por condições precárias de habitação, além de diferentes problemas em termos de condições viárias e de acessibilidade, por outro

lado verificamos, nos dados do Censo 2010, condições de cobertura de serviços e infraestrutura urbana acima da média municipal em quase todos os indicadores analisados – coleta de lixo, abastecimento de água por rede geral, domicílios ligados à rede elétrica. Isso não significa que não haja problemas isolados e concentrados percebidos pela população – pelo contrário, a questão do acúmulo de lixo e da irregularidade da coleta teve grande relevo nas etapas qualitativas da pesquisa.

Em termos das condições demográficas da população da região, destaca-se que a presença relativa de crianças de 0 a 6 anos incompletos é próxima à média municipal, segundo os dados do Censo 2010. Considerando a composição familiar, há uma concentração significativa de mulheres responsáveis pelos domicílios, e indicadores de escolaridade – alfabetização das mulheres, em particular – um pouco inferiores à média municipal. Observou-se também que a renda média dos domicílios localizados no Glicério é pior não só do que a média municipal, mas também em relação à subprefeitura da Sé. Esses baixos indicadores relativos de escolaridade e renda apontam para dimensões de vulnerabilidade dos pais com potenciais efeitos sobre as condições de vida das crianças de 0 a 6 anos.

## *2.2. Estratégia de coordenação e implementação da São Paulo Carinhosa*

Conforme informações obtidas nas entrevistas realizadas e também dados sistematizados em Haddad (2016), o ponto de partida para o desenvolvimento do programa foi levantar em cada secretaria 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 – ainda que maiores esforços de diálogo e interação entre diversos setores governamentais tenham sido observados tanto no alto escalão da burocracia e, principalmente, no nível das burocracias de nível de rua atuantes no Glicério.

Em termos **de financiamento das ações**, a despeito de ter sido constituída **uma unidade orçamentária própria para** execução de ações, desde 2013, vinculada à Secretaria Municipal de Governo, a estratégia de governança dos recursos obtidos não foi associada diretamente à existência dessa unidade. Optou-se, por exemplo, por vincular o aporte mais substantivo de recursos (total de R\$ 8 milhões), recebido por

meio do convênio firmado com o Ministério da Saúde, à Secretaria Municipal de Saúde como estratégia de fortalecimento dos agentes comunitários de saúde enquanto articuladores da política no território. Essa estratégia também se deu pela ausência de estrutura executora diretamente associada ao programa e pela opção deliberada de fomento às ações de cada secretaria finalística que poderiam ser potencializadas e/ou adaptadas para a agenda da primeira infância. Ainda assim, alguns recursos associados à unidade orçamentária foram utilizados em atividades de difusão e articulação do programa, como seminários e o livro com a compilação dos debates sobre o tema (Haddad, 2016). A decisão sobre a forma de organizar e gerir o orçamento, inclusive o dilema de criar ou não uma dotação orçamentária, aparece de forma recorrente 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 para um mesmo público e/ou um mesmo território. A escolha da São Paulo Carinhosa foi na linha da primeira opção e procurou incentivar o olhar de cada pasta para a primeira infância. Alguns entrevistados criticaram a inexistência de uma estrutura executora própria e a percepção de falta de orçamento próprio para execução de ações, acreditando que isso afeta tanto a visibilidade do programa como sua possibilidade de consolidação e continuidade em cenários de mudança política municipal.

Em linha com as práticas preconizadas pela literatura, a existência de uma fonte de **autoridade com clara legitimidade** no alto escalão fez muita diferença para a consolidação do tema na agenda municipal e mesmo na coordenação intersetorial de alto escalão. 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.

Em termos de arranjo de coordenação, foram encontradas estratégias formais rotineiramente adotadas em programas intersetoriais e também relações informais entre atores situados nos vários níveis da burocracia. Do ponto de vista formal, criou-se um Comitê Gestor composto por 14 secretários visando legitimação e visibilidade do tema da primeira infância nas agendas de cada secretaria, em uma opção deliberada de construção de legitimação política desta agenda por meio do envolvimento do alto escalão municipal. Embora tenha cumprido o objetivo para o qual foi criado, o comitê

teve pouca relevância no cotidiano operacional do programa, pois este não é um espaço rotineiro de discussão e troca acerca das ações desenvolvidas no âmbito da São Paulo Carinhosa. Cabe frisar que a escolha por uma estrutura menos intensa em atividades foi estratégia pensada para mobilizar os secretários sem sobrecarregá-los, visando assim maximizar o apoio às ações definidas como prioritárias. A decisão pela atuação no Glicério, por exemplo, foi tomada no âmbito do Comitê Gestor e foi o que abriu portas em diferentes secretarias para obtenção de dados específicos sobre a região. Destaca-se ainda que arranjos formais de coordenação são importantes, mas não suficientes para garantir uma maior intensidade de trocas intersetoriais (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. Entretanto, em algumas pastas a articulação entre os níveis de alto escalão não foi suficiente para determinar e disseminar os objetivos e ações da São Paulo Carinhosa aos outros níveis da burocracia.

Exemplo: No caso da assistência social, a negociação das ações que seriam realizadas no âmbito da São Paulo Carinhosa ficou centrada na figura da secretária da SMADS e em alguns assessores, sobretudo a discussão da Fila Social para Centros de Educação Infantil (CEIs). Essa centralização se tornou um desafio porque dificultou 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.

A **estratégia incremental** adotada pela São Paulo Carinhosa, por meio de reuniões com secretários, ajustes sucessivos e identificação de novas prioridades nos processos de implementação das ações, nas interações entre agentes públicos e entre esses e a população residente no bairro, apresenta vantagens e desvantagens que devem ser ponderadas em iniciativas futuras. Por um lado, 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. Adicionalmente, essa estratégia respeita as capacidades institucionais já disponíveis em cada setor governamental, evitando a sobrecarga de atuações, e potencializa ações já existentes, que passam a ser redirecionadas para o público de 0 a 6 anos incompletos e/ou para o território do Glicério, em vez de criar novas ações, com exceções importantes. Por outro lado, essa estratégia incremental traz como desvantagens baixa clareza em relação aos objetivos centrais e contornos do programa/política, o que afeta tanto as relações entre as secretarias para a coordenação das ações quanto a mobilização dos níveis burocráticos mais diretamente relacionados com a implementação do programa. A relativa morosidade na definição dos cursos de ação, no espaço de tempo de uma gestão, pode acarretar em projetos não concluídos e dependentes de costuras e negociações com a próxima administração para garantir sua continuidade.

Apresentamos a seguir alguns exemplos empíricos dessa estratégia incremental e suas consequências do ponto de vista da articulação de diferentes atores.

Exemplo 1: **Fortalecimento das visitas domiciliares, em particular no âmbito da Estratégia Saúde da Família**, ao invés de desenvolvimento de um novo modelo específico de atenção à saúde das crianças. Um dos eixos de atuação preconizados pela São Paulo Carinhosa eram visitas domiciliares visando tanto a maior articulação intersetorial entre profissionais de diferentes áreas – como saúde e educação, entre outras – quanto o fortalecimento de vínculos entre esses profissionais que atuam na ponta dos serviços e as famílias, estimulando a atenção integrada ao tema da primeira infância. Assim, visava-se uma construção intersetorial a partir da saúde, mais que fosse além da questão da atenção primária de saúde. No estudo de avaliação realizado, observamos que, até o momento de realização da pesquisa, o foco das visitas estava bastante centrado na dimensão da saúde. Por meio da capacitação dos ACSs para a incorporação de 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 para ela – ainda que os burocratas de nível de rua queixem-se de aumento e eventual concorrência de atribuições, diante de outras metas definidas por outras intervenções prioritárias. 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;

Exemplo 2: relação entre a UBS, a escola, o CRAS e equipamentos sociais locais. Historicamente são desenvolvidas ações em parceria entre estas organizações, muitas vezes por parte de relações informais desenvolvidas para resolução de problemas ou abordagem de casos mais sensíveis, e não por meio de fluxos mais formalizados. Nesse sentido, a São Paulo Carinhosa, a partir do fortalecimento da estratégia saúde da família, não necessariamente 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 no âmbito da SP Carinhosa foi expandido para incluir também a educação infantil, e não somente o ensino fundamental. Após as capacitações realizadas, os profissionais da UBS Sé perceberam maior efetividade nas suas ações e maior capacidade de diálogo com outras áreas.

Exemplo 3: no âmbito da educação, entrevistas realizadas com a DRE Ipiranga demonstraram que a São Paulo Carinhosa potencializou o olhar intersetorial que os Núcleos de Apoio e Acompanhamento para Aprendizagem (NAAPAs) já vinham desenvolvendo, fortalecendo relações entre burocratas de médio escalão da DRE e burocratas de nível de rua atuantes no Glicério, principalmente nas áreas de assistência social e saúde. Ainda do ponto de vista das estratégias incrementais, a São Paulo Carinhosa estimulou a ampliação de atividades e propostas antes direcionadas para os CEUS para alguns dos cortiços do Glicério, caso do projeto “Recreio nas Férias”. Por outro lado, essa entrevista com a DRE também evidenciou o relativo desconhecimento de situações de vulnerabilidade presentes nos cortiços, como a existência de um número significativo de crianças e mesmo adolescentes fora da rede escolar.

Exemplo 4: Em relação ao tempo despendido para a definição de atividades, um exemplo a ser destacado é a questão da limpeza urbana no Glicério. Apenas no último ano da gestão, a fim de enfrentar os problemas que o bairro possui com o descarte de resíduos sólidos, foram articuladas ações pela São Paulo Carinhosa com a Amlurb como a intensificação da coleta de lixo no Glicério; a instalação de um Bigtainer, a utilização

de grafites em pontos de grande concentração de lixo para chamar a atenção de que a rua é um local de convívio, entre outras. Entretanto, essas ações não foram concluídas até o fim da gestão, o que pode acarretar descontinuidade das atividades. Por outro lado, é importante ponderar que os ritmos de implementação de ações públicas são sempre afetados pelos desafios da articulação de diferentes áreas setoriais, com suas distintas agendas e tempos para execução de ações, além de eventuais conflitos em torno de recursos e prioridades de ação, o que demanda consideráveis esforços de coordenação, mesmo no caso de territórios considerados prioritários como o Glicério. Por vezes, é justamente o ‘senso de oportunidade’ em um momento específico que permite dar visibilidade a uma agenda e em decorrência estimular ações nessa direção.

Cabe destacar também que os **contornos fluidos** da São Paulo Carinhosa dificultam a percepção de **prioridades** e de avanços tanto por parte dos gestores dos vários escalões 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.

As entrevistas demonstraram **grande variação de ações por setor governamental**, e também diferenças 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. Esse ponto relaciona-se também com a **distinta centralidade do tema da primeira infância em cada setor** e com os **limites na disseminação dos objetivos prioritários da SP Carinhosa**. Se, por um lado, a área da saúde claramente compreendeu a relevância das ações e se envolveu de forma bastante intensa, a área da assistência social, por exemplo, teve envolvimento bem mais tímido – ainda que relevante, em particular na definição da Fila Social.

Ainda em termos de **implementação** das ações, há variações na percepção e na **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”.

Um ponto central que merece reflexão em futuras ações em outros territórios refere-se às **“portas de entrada”** escolhidas: a opção da gestão municipal de associar-se a uma organização específica, a ONG CriaCidade, mostrou-se bastante controversa.

Apesar de sua experiência acumulada e reconhecida em metodologias de trabalho com crianças, trata-se de uma entidade que estabeleceu poucas conexões com as principais lideranças e redes locais, restringindo sobremaneira o alcance das ações para além de alguns cortiços prioritários e atividades pontuais, além de limitar também a percepção de outras prioridades e problemas que afetam, direta ou indiretamente, a primeira infância. Antes de entrar em um território, deve-se estudá-lo e tecer conexões com ele.

Em termos de **escala de ação e efeitos não intencionais da focalização** em certas áreas e em certas crianças, há percepção, por parte das famílias entrevistadas, de que muitas ações ficaram restritas a poucas crianças residentes nos cortiços prioritários, não atingindo outras crianças residentes no Glicério. Além disso, o destaque dado a certas crianças participantes de algumas intervenções, sobretudo as realizadas pela CriaCidade, foi considerado potencialmente deletério, inclusive do ponto de vista das interações com outras crianças na escola.

Destaca-se a importância de **ouvir a população e conectar-se com as lideranças locais**. Em vez de tratar a população como objeto de intervenções, é importante incluí-la como parte do processo de identificação, diagnóstico e resolução dos principais problemas do bairro – o que facilita, sobremaneira, a adesão às ações propostas, que desse modo tendem a tornar-se mais convergentes com as expectativas e demandas locais. Além de conhecerem as principais vulnerabilidades do bairro, as lideranças locais têm o histórico institucional das tratativas já realizadas no bairro, das interações com diferentes atores públicos, e será preciso realizar as intervenções com eles de modo a legitimar a atuação do poder público no território. No Glicério, a revitalização da praça Malheiros<sup>4</sup> foi apontada pelos moradores como uma experiência negativa de interlocução em função de não ser esse um espaço já utilizado pela população e devido às pequenas intervenções nela implementadas (LED e sinalização horizontal no entorno imediato). Não obstante, parece ter ocorrido um aprendizado recente, com resultados positivos no caso da instalação dos containers pela Amlurb, com boa aceitação por parte da população. Nesse sentido é preciso preparar os técnicos da prefeitura (e não apenas os de baixo escalão) para entrarem e frequentarem o território alvo de ações, de modo a compreenderem os diferentes contornos da vulnerabilidade local.

Ainda do ponto de vista das redes locais, é essencial **fomentar e aproveitar melhor o potencial das redes já existentes** entre burocratas de nível de rua de diversos setores, atores ligados a entidades religiosas, organizações da sociedade civil

---

<sup>4</sup> A pracinha Ministro Costa Manso é bastante utilizada pelas crianças do bairro e é um espaço sugerido pela população como um local apropriado para receber revitalização.

e demais coletivos locais, em particular para pensar ações com foco na primeira infância. Ainda existe espaço para **maior interlocução com outras pastas de governo**, especialmente aquelas que podem atuar no contraturno das crianças, como cultura e esportes, por exemplo.

No âmbito da educação, há necessidade de **atenção a algumas demandas ainda muito básicas do território**, como demandas por creches e maior suporte às entidades locais conveniadas. Verificamos também a importância de mecanismos de **estímulo e incentivo aos educadores** para viabilizar sua participação em atividades que fogem do escopo tradicional de suas funções.

Especialmente no âmbito de projetos culturais, é importante a **articulação prévia com coletivos para realização de eventos**. Essa articulação é relevante para envolver a comunidade, valorizar a produção cultural local e fazer com que se sintam parte do processo. Além disso, são importantes para garantir formação de público e auxílio na divulgação das ações culturais, garantindo maior participação.

Em termos de **criação e manutenção dos espaços públicos**, é importante atender, em atividades futuras de revitalização de áreas verdes, para o problema de fragilidade dos contratos estabelecidos pela Prefeitura para manutenção de parques e áreas verdes. Essa fragilidade, no longo prazo, acaba contribuindo para a degradação de espaços revitalizados.

Por fim, a avaliação da São Paulo Carinhosa no Glicério permite ainda algumas reflexões sobre os limites e possibilidades de **adaptação das políticas a contextos específicos**. Conforme discutimos na primeira seção desse relatório, qualquer projeto intersetorial que pretende ir para além de um conjunto de ações desarticuladas em um mesmo espaço, **não é suficiente apostar no efeito de focalização em territórios particularmente vulneráveis**. É necessário realizar diagnósticos qualitativos e quantitativos, baseados em indicadores e em mapeamentos de atores e redes locais, de modo a **considerar as especificidades dos territórios**.

No caso específico do Glicério, essa diretriz geral foi explicitamente mencionada em referência ao programa de formação dos ACSs. Alguns agentes 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 aos domicílios (“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 que não foi totalmente incorporada na capacitação já que ela era voltada a ACS de diferentes UBSs.

E mesmo com a manutenção da estratégia incremental de implementação, é importante realizar, de modo periódico, encontros com a população local e os atores estatais e não estatais envolvidos nas ações de modo a **esclarecer os objetivos e as estratégias de intervenção com foco na primeira infância no território.**

## **Considerações finais e recomendações**

A intersectorialidade não é um dado; deve ser ativamente construída por meio de diferentes arranjos institucionais, estratégias de governança e modos de coordenação entre atores estatais e não estatais relevantes. Também aprendemos com a literatura e com as pesquisas empíricas que não basta enfatizar aspectos organizacionais e de gestão, uma vez que dimensões políticas e relacionais afetam sobremaneira as chances de sucesso e continuidade de projetos intersectoriais. Em contextos democráticos, a transição administrativa é sempre um fato, e por isso mesmo é importante sistematizar os aprendizados oriundos dessa avaliação da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério, de modo a permitir o aperfeiçoamento, a continuidade e mesmo a expansão de suas ações para outros territórios. Apesar de eventuais problemas de implementação, bastante frequentes em programas com este tipo de ambição, evidenciou-se ao longo da pesquisa que o tema do desenvolvimento integral da primeira infância consolidou-se em diversas agendas setoriais, e por isso é importante refletir sobre as condições que podem facilitar a continuidade das ações já empreendidas.

Antes de avançar na apresentação de algumas recomendações para pensar a possibilidade de continuidade e replicação das ações implementadas no Glicério, é importante fazer algumas breves considerações sobre a natureza das políticas públicas. No campo da análise de políticas públicas, sabemos que não é possível preconizar soluções padronizadas e supostamente “ideias” para a disseminação de “boas práticas”. Ao contrário, se levarmos a sério os sentidos e dimensões da complexidade dos processos de produção de políticas públicas – os quais envolvem múltiplos atores, estatais, sociais, ligados ao mercado, movidos por diferentes ideias, interesses e valores, competindo por recursos escassos e estrangidos por diferentes arranjos institucionais e regras (Marques, 2013; Bichir, 2015) – saberemos que dimensões contextuais e políticas são sempre relevantes, e devem ser consideradas caso a caso

para que de fato processos de implementação sejam viabilizados. Isso não significa que não seja possível decantar lições e apresentar dimensões analíticas principais que possam servir de parâmetro ou diretriz para comparações e para novos processos de produção de políticas. Nesse sentido, apresentamos a seguir uma breve lista de aspectos que deveriam ser considerados na implementação de políticas como a São Paulo Carinhosa em outros espaços da cidade:

- **Realização de estudos diagnósticos** combinando estratégias quantitativas e qualitativas. Expandir e replicar políticas públicas para outros espaços da cidade implica conhecer e analisar as especificidades desses territórios e de suas populações, sem assumir, a priori, uma suposta homogeneidade dada por condições de vulnerabilidade e/ou pobreza. Mesmo porque, conforme mencionado, “territórios” não implicam necessariamente a existência de “comunidades” – em termos de redes densas de auto reconhecimento, solidariedade e ajuda mútua –; pobreza e vulnerabilidade não são condições homogêneas, seja do ponto de vista socioeconômico, seja do ponto de vista demográfico e relacional, e tampouco da perspectiva espacial (áreas de favelas e de cortiços, por exemplo). Esses estudos diagnósticos devem combinar indicadores socioeconômicos, demográficos e de condições de acesso a serviços públicos e também visitas de campo, escutas e interações com as lideranças locais, visando mapear redes locais de relações entre moradores, associações civis diversas, entidades religiosas, burocratas.
  - Do ponto de vista dos indicadores, destacamos a importância do olhar espacialmente detalhado e das análises que se utilizam de Sistemas de Informações Geográficas (SIG), tal como preconizado em diversos estudos organizados no âmbito do Centro de Estudos da Metrópole (Marques e Torres, 2005; Marques, 2015; CEM/SAS-PMSP, 2004). Há muitas bases de dados publicamente disponíveis que podem ser utilizadas, combinando tanto estatísticas públicas disponibilizadas pelo IBGE – como o Censo Demográfico, que permite elevado detalhamento espacial das informações – quanto as diversas bases de dados administrativas, fonte importantíssima de informação analítica.
  - Do ponto de vista das redes de relações locais, esta avaliação da São Paulo Carinhosa no Glicério evidenciou a importância do mapeamento prévio dessas teias de relações, muitas vezes informais e cotidianas, que podem ser essenciais na adesão ou não aos projetos de intervenção

propostos pelo poder público. Estabelecer conexões com esses atores locais permite identificar possíveis pontos de apoio para a administração pública, dialogar e construir conjuntamente os objetivos prioritários da intervenção – reduzindo as assimetrias de expectativas entre o que será de fato implementado e as demandas da população, por vezes muito maiores e acumuladas há várias gestões. Mesmo no caso de projetos que começam com intervenções piloto em áreas específicas desses territórios, é importante escolher bem essas “portas de entrada” no território.

- **Definição e comunicação dos objetivos prioritários** da intervenção e seus prazos de execução. Sabemos, a partir da literatura sobre produção de políticas públicas e pela experiência acumulada de pesquisa – inclusive nessa avaliação – que a implementação tem grande poder de modificar políticas formuladas, o que pode ser, inclusive, extremamente positivo, do ponto de vista de adaptações e correções de rumo que aproximem o desenho da política de realidades locais com contornos específicos. Porém, é importante em projetos intersetoriais, que dependem dos saberes, recursos, empenho e atuação conjunta de uma grande diversidade de atores governamentais, que os objetivos prioritários da intervenção proposta sejam claramente estabelecidos. Isso facilita a “divisão de tarefas” e a construção conjunta dos horizontes de intervenção, inclusive para otimizar seu planejamento ao longo dos diferentes tempos da gestão. A comunicação e construção dos objetivos da intervenção também deve ocorrer de modo continuado nos territórios envolvidos, de preferência com ampla e diversa participação da população local.
  - É importante encontrar um **ponto de equilíbrio entre o incrementalismo e a clara definição de propósitos**, em particular no que se refere ao *tipo* e à *intensidade* da intersetorialidade almejada e também em termos de estratégia de implementação – mesmo sem a definição de um arranjo formal de governança e coordenação de ações, é importante ter um marco conceitual. Conforme apontado pela literatura pertinente (Costa e Bronzo, 2012), levar em consideração o legado de políticas prévias, trajetórias e relações entre instituições envolvidas também é essencial, inclusive para tentar antecipar possíveis problemas para cooperação e coordenação de ações.

- Do ponto de vista da **coordenação**, **é importante considerar a combinação de arranjos formais e informais**. Como assinalado pela literatura e observado nessa avaliação, instâncias formais de coordenação – como comitês gestores, gabinetes de coordenação, salas de situação e similares – podem ser importantes do ponto de vista de sua visibilidade pública e para dar legitimidade política a certas agendas (a depender de seus participantes, frequência e densidade das interlocuções estabelecidas e modos de funcionamento ao longo do ciclo do projeto). Por outro lado, no dia a dia da implementação da política, canais, redes e trocas informais, tanto no nível horizontal como no vertical, envolvendo os diversos escalões da burocracia e também os atores não estatais relevantes, são essenciais para garantir um tecido de apoio que dê densidade e efetividade para as ações planejadas.
  - Dentre os arranjos informais, podem ser desenvolvidos mecanismos de coordenação em rede, que dependem da ação voluntária das demais partes. É importante pensar também em instrumentos que criam algum grau de *enforcement* para que a coordenação ocorra;
  - Nos arranjos de coordenação, há limites à atuação centrada/personalizada em figuras-chave: se, por um lado, são fontes de visibilidade e legitimidade política, essa legitimidade deve se difundir para os projetos e ações, de modo a garantir sua continuidade mesmo com a mudança no cenário político. Adicionalmente, a centralidade excessiva em certas figuras – seja como autoridade central, seja como liderança de setores específicos – pode eventualmente dificultar outros fluxos e redes que são necessários para a disseminação e enraizamento dos projetos e políticas.
  
- Considerando os **arranjos de implementação**, é importante garantir fluxos de comunicação constante entre os vários níveis da burocracia e entre esses e os atores locais – lideranças, organizações da sociedade civil, população em geral. É importante esclarecer cronogramas de trabalho, prazos para o desenvolvimento das ações e ampla divulgação das mesmas, especialmente para garantir o envolvimento dos atores relevantes e para que não sejam percebidas como algo efêmero e passageiro, ou então desconectadas das principais demandas daquele território.
  - É importante apostar no envolvimento de **burocracias com alta capilaridade** nos territórios, potencializando sua ação. Essa pode ser uma estratégia de baixo custo com altos resultados em termos de

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

- **Monitoramento e avaliação das ações planejadas.** Para além dos objetivos normativamente expressos no desenho dos programas, projetos e ações, é importante analisar as condições de efetivação ou não dos mesmos, especialmente quando objetivos intersetoriais estão em jogo. Nos processos avaliativos, é importante incluir não somente a perspectiva dos burocratas de alto e médio escalão, mas também os burocratas de linha de frente e as organizações da sociedade civil envolvidas com as ações no dia a dia, bem como as percepções, expectativas e críticas da população envolvida com os programas.

## Referências bibliográficas

ABERS, Rebecca, and KECK, Margaret. *Practical Authority: Agency and Institutional Change in Brazilian Water Politics*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2013.

BICHIR, R. M. *Mecanismos federais de coordenação de políticas sociais e capacidades institucionais locais: o caso do Programa Bolsa Família*. 2011. 278 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

BICHIR, R. Olhares cruzados na análise de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 30, No. 89, 2015.

BRONZO, Carla. Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. Texto vencedor do XX Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?” Caracas, 2007.

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.

CAVALCANTE, Pedro, e LOTTA, Gabriela. Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação. ENAP, Brasília, 2015.

CEM-CEBRAP, SAS-PMSP (2004). *Mapa da Vulnerabilidade Social da População da Cidade de São Paulo*. São Paulo, SESC-SP, Caderno 1, pp. 9-34, 2004.

COSTA, B. L. D.; BRONZO, C. Intersectorialidade 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 el gobierno y gestión de la política social. Texto apresentado no X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

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

DUBOIS, V. (1999). La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère. Paris : Economica, coll. « Études politiques ».

GUTIERRES, K.A.. *Projetos políticos, trajetórias e estratégias: a política de assistência social entre o partido e o Estado*. Tese de doutorado, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humana. Campinas, 2015.

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

HADDAD, A. E.; ALVES, T.; BARTOS, M. S. H.; COSTA, C. M.; PAIVA, O.; MENDONÇA, D. X.; BRETTAS, N.; FISHER, E. 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 Intersectoriais Podem Fazer Pela Primeira Infância, 2016.

HUISING, R. and SILBEY, S. S., "Governing the gap: Forging safe science through relational regulation". Regulation & Governance, 5: 14–42, 2011.

HUPE, P. and HILL, M. 'Street-level bureaucracy and public accountability'. Public Administration, 85:2, 279-299, 2007.

KEISER, L. "Understanding Street-Level Bureaucrats' Decision Making: Determining Eligibility in the Social Security Disability Program". Public Administration Review, Volume 70, Issue 2, pages 247–257, March/April, 2010.

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

KURATKO, D.; IRELAND, R. D.; COVIN, J.; HORNSBY, J. "A model of middle-level managers' entrepreneurial behavior". Entrepreneurship Theory & Practice, November, pp.699-716, 2005.

LASCOUMES, P. e LE GALÈS, P. Sociologia da Ação Pública. Alagoas, Editora UFAL, 2012.

LIPSKY, M. Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela; Pires, Roberto Rocha C., e Oliveira, Vanessa. "Burocratas de Médio Escalão: Novos Olhares Sobre Velhos Atores da Produção de Políticas Públicas". Revista do Serviço Público, 65.4: 463-492, 2014.

LOTTA, G. S.; FAVARETTO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar., 2016.

MARQUES, E. (org.). *A metrópole de São Paulo no século XXI, Espaços, Heterogeneidades e Desigualdades*. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2015.

MARQUES, E. As políticas públicas na ciência política. In: Marques, E. e Faria, C. (org.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo, Editora Unesp, 2013.

MARQUES, E. *Redes sociais, segregação e pobreza*. São Paulo, Editora Unesp, 2010.

MARQUES, E. e TORRES, H. (Org.). *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdade sociais*. São Paulo, Editora Senac, 2005.

O'TOOLE JR., L. Relações inteorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, G & PIERRE, J. (orgs.) *Administração pública: coletânea*. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.

PIRES, Roberto. "Por Dentro do PAC: arranjos, dinâmicas e instrumentos na perspectiva dos seus operadores". In: CAVALCANTE, Pedro, e LOTTA, Gabriela. *Burocracia de Médio Escalão: perfil, trajetória e atuação*. ENAP, Brasília, 2015

PAVEZ, T. Políticas públicas e ampliação de capital social em comunidades segregadas: o programa Santo André Mais Igual. Dissertação de Mestrado apresentada ao Depto de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Política – FFLCH-USP. 2006.

VEIGA, L. e CARNEIRO, C. Desafios, possibilidades e limites de programas locais de combate à pobreza e à exclusão: as iniciativas das cidades de São Paulo e Belo Horizonte. CLAD, 2005.

VEIGA, L e BRONZO, C. Estratégias intersetoriais de gestão municipal de serviços de proteção social: a experiência de Belo Horizonte. *Rev. Adm. Pública* — Rio de Janeiro 48(3):595-620, maio/jun. 2014.

WACQUANT, L. Revisiting territories of relegation: Class, ethnicity and state in the making of advanced marginality. *Urban Studies* 2016, Vol. 53(6) 1077–1088, 2016