

Políticas Públicas Intersectoriais e Primeira Infância: A Política Municipal São Paulo Carinhosa

Intersectoral Public Policies and Early Childhood: The Case of Municipal Policy São Paulo Carinhosa

Mariana Scaff Haddad Bartos¹

Resumo:

Resumo: O objetivo do trabalho é analisar o arranjo intersectorial nas políticas públicas que visam o desenvolvimento integral da primeira infância. Com foco na gestão municipal, o objeto de análise será a São Paulo Carinhosa, política do município de São Paulo no período de 2013 a 2016. O estudo utiliza metodologia qualitativa e estudo de caso como método de pesquisa. A pergunta de pesquisa é: “De que maneira a intersectorialidade ocorreu na implementação da política São Paulo Carinhosa?”. Após percorrer a literatura especializada e a análise da política, é possível considerar que a São Paulo Carinhosa traz consigo o sentido ampliado do conceito de intersectorialidade e tem a maioria de suas ações ocorrendo de maneira setorial, com baixa intensidade e baixa integração entre os setores.

Palavras-chave: políticas públicas; primeira infância; intersectorialidade; São Paulo Carinhosa

Abstract:

This study addresses intersectoral aspects of policies aimed at comprehensive development in early childhood. It is focused on municipal management and its object of analysis is the policy São Paulo Carinhosa undertaken by the municipal administration from 2013 to 2016. The study uses qualitative methodology and case study as a research method. The research question is: “How did intersectoriality occur in the implementation of São Paulo Carinhosa?”. After reviewing specialized literature and empirical analysis, it is possible to consider that São Paulo Carinhosa brings with it an expanded sense of the concept of intersectoriality and has most of its actions taking place in a sectorial manner, with low intensity and low integration between sectors.

Keywords: public policy; early childhood; intersectoriality; São Paulo Carinhosa.

¹ E-mail: marishb@hotmail.com

Introdução

Tratar de políticas públicas para a primeira infância é compreender que as crianças são cidadãos e sujeitos de direitos. Com este entendimento, o presente trabalho analisa a política do município de São Paulo para o desenvolvimento integral da primeira infância entre 2013 e 2016, a São Paulo Carinhosa.

Ao entender a importância das políticas públicas intersetoriais no tema da primeira infância, a São Paulo Carinhosa é formulada para trabalhar as diferentes áreas de maneira integrada e ser um exemplo de política intersetorial. Em sua implementação, porém, inúmeras variáveis dificultaram este trabalho intersetorial, mostrando como ainda existe um longo caminho para que a intersetorialidade se legitime em todo o ciclo de qualquer política pública no país.

Além da análise de documentos internos da São Paulo Carinhosa e balanços de gestão, a literatura analisada se insere nos âmbitos das políticas públicas intersetoriais, do trabalho em rede e da possível configuração de um novo paradigma organizacional. Além disso, faz-se necessário analisar a literatura sobre a primeira infância, de modo que se compreenda a importância intersetorial para as políticas públicas voltadas a esta faixa etária.

Assim, utilizando metodologia qualitativa e tendo estudo de caso como método de pesquisa, objetiva-se estabelecer um diálogo com a literatura já existente e colaborar com uma discussão ainda pouco explorada. Apesar de crescente os estudos sobre intersetorialidade, principalmente no caso das políticas sociais, a literatura tem feito pouca relação entre este tema e a primeira infância. A visão da criança de modo integral, quebrando a lógica da fragmentação do saber, ainda é pouco analisada e traduzida para as políticas públicas.

Importante colocar que a aproximação com o tema se deu a partir da experiência profissional da autora desta pesquisa na São Paulo Carinhosa. Além do acesso aos documentos internos, o dia a dia do trabalho na equipe de coordenação da São Paulo Carinhosa contava com o esforço de articulação das diferentes áreas do governo, terceiro setor e academia, de modo que esse contato com as mais diversas políticas e atores envolvidos na temática foi fundamental no desenho da pesquisa.

O artigo está organizado em sete seções, incluindo esta introdução. A segunda seção trabalha o conceito da intersetorialidade e a terceira seção as políticas públicas intersetoriais voltadas ao desenvolvimento integral da primeira infância. A quarta seção é destinada à metodologia do trabalho. A quinta seção apresenta a São Paulo Carinhosa e, em seguida, a sexta seção, analisa a intersetorialidade presente na São Paulo Carinhosa. Ao final do artigo, na sétima seção, são apresentadas as considerações finais.

2. Intersetorialidade

2.1 Contextualizando o conceito

A literatura que analisa políticas públicas tem enfatizado como os problemas e suas respectivas respostas devem ser tratados de maneira integrada. A intersetorialidade surge justamente no contexto de crítica a uma estrutura vertical e setorializada das políticas públicas.

De acordo com Cunill-Grau (2014), o tema da intersetorialidade se fortalece como conceito já na década de 1980, com foco, na época, no setor da saúde. Desde os anos 1990 diversos estudiosos já proclamavam que as políticas articuladas significavam um grande avanço na intervenção pública, principalmente em termos qualitativos (SPOSATI E YAZBEK, 1990). Já nos anos 2000, observa-se com mais clareza que países da

América Latina começam a adotar a intersectorialidade como um dos principais eixos de suas políticas sociais (CUNILL-GRAU, 2014).

Ao tratar de problemas complexos e de públicos marcados por vulnerabilidades, a intersectorialidade se destaca (JACCOUD, 2016), principalmente porque traz consigo um olhar integral. Mesmo a integralidade sendo uma perspectiva básica do trabalho intersectorial, importante destacar que ainda existe certo dissenso no que se refere ao seu conceito e à sua abrangência. Neste sentido, Cruz e Farah (2016) identificam na literatura o sentido restrito e o sentido ampliado do conceito. O sentido restrito está relacionado ao “compartilhamento de ações e a soma de esforços entre diferentes setores e agências de uma mesma esfera de governo” (CRUZ E FARAH, 2016, p. 6), levando em conta apenas as relações internas do setor público. O sentido ampliado, por sua vez, inclui outros atores além do Estado, como o setor privado e a sociedade civil:

Inojosa (2001, 1998) e Guará (2010), entre outros, ao adotarem a concepção “ampliada”, constataam que a conjunção de diferentes saberes e experiências pode levar à solução de forma cooperada dos problemas complexos, superando a exclusão social e promovendo o desenvolvimento social (CRUZ E FARAH, 2016, p. 6).

Outro ponto que também não é consenso na literatura que estuda intersectorialidade é a questão da coordenação, ou seja, até que ponto a coordenação entre setores pode ser caracterizada como um trabalho intersectorial. Enquanto alguns autores (REPPETTO, 2004; SERRA, 2004; CUNILL GRAU, 2005) relacionam direta ou indiretamente articulação intersectorial com coordenação de ações, Bronzo (2007) afirma que:

a intersectorialidade se diferencia, ainda que de maneira sutil, da articulação ou coordenação das ações, uma vez que, em uma versão “forte”, envolveria alterações nas dinâmicas e nos processos institucionais e no desenho e conteúdos das políticas setoriais. Coordenação é um termo que sinaliza um processo de articulação institucional que não pressupõe, necessariamente, alterações nas estruturas ou dinâmicas existentes nos diversos setores (p. 15).

A ideia de rede, e suas conseqüentes relações horizontais, também aparecem muito associadas à ideia de intersectorialidade. Pressupõe-se “uma retaguarda de serviços e apoio, capaz de ser mobilizada pelos agentes públicos e combinados diante de cada situação específica” (BRONZO, 2010, p.132).

Neste sentido, Bichir, Oliveira e Canato (2016, p.91, grifo do autor) mostram que

[...] a discussão sobre os limites e as possibilidades de construção de arranjos intersectoriais é uma discussão relacional por princípio: para entender a possibilidade de sua efetivação é necessário compreender não somente capacidades e instrumentos, mas também as diferentes redes e padrões de vinculação entre organizações (ministérios, secretarias, setores) e atores envolvidos nos processos decisórios e também nos processos de implementação.

2.2 Literatura analisada

Da literatura revisada, verificou-se uma maior tendência a estudar as políticas intersetoriais relacionadas às temáticas da saúde, da educação e da assistência e desenvolvimento social. Duarte e Leite (2006) analisaram o Programa BH-Cidadania discutindo a componente educação, tradicionalmente setorial. Monnerat e Souza (2011) estudaram a integração das políticas sociais no Brasil, analisando desde o SUS e o Programa de Saúde da Família (PSF) até os programas do então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), formulados, em sua grande maioria, com desenho intersetorial. Com uma abordagem parecida, Falcão (2016) também concentra sua análise em alguns programas do então MDS, de modo a compreender os desafios da intersectorialidade em cada um. Ckagnazaroff e Mota (2003) analisaram a relação entre descentralização e intersectorialidade, tendo como foco a modernização e a democratização da gestão de prefeituras municipais. Bronzo (2010) analisou dois programas municipais de enfrentamento da pobreza, buscando identificar como incorporam a questão da intersectorialidade em seus respectivos desenhos. Bichir, Oliveira e Canato (2016) analisaram os desafios da articulação intersectorial de programas sociais, tendo como ponto de partida o arranjo federativo e intersectorial do Programa Bolsa Família e os recortes entre o nível federal e o municipal. Ainda sobre o Bolsa Família, Santos (2011) estudou o programa tendo a intersectorialidade como seu modelo de gestão, e Silva (2013) descreveu e analisou os mecanismos pelos quais a intersectorialidade é construída no programa em nível federal. Já no tema da primeira infância, Cruz e Farah (2016) abordam a intersectorialidade no Comunidade Solidária, em 2000, e no Brasil Carinhoso, em 2012, comparando os dois momentos de modo a compreender os esforços para superar ações setorializadas.

Além disso, as literaturas analisadas também trouxeram a discussão em torno do tema da intersectorialidade relacionada a outros conceitos. Lotta e Favareto (2016) têm a intersectorialidade como uma das questões a ser compreendida a partir da análise de arranjos institucionais. Teodósio (2008) estuda as parcerias trissetoriais na esfera pública, entendendo a intersectorialidade como uma possível forma de articulação colaborativa. Pires (2016) discute como arranjos e instrumentos da ação pública podem oferecer um caminho interessante para pensar a intersectorialidade a partir de suas práticas e sentidos operacionais, compreendendo essa intersectorialidade como um desafio de ação coletiva na produção de políticas públicas.

2.3 Tipos e intensidades de integração

Cunill-Grau (2014) aborda a integração como resultado e expressão do trabalho intersectorial. No quadro abaixo, sobre as intensidades da ação intersectorial com base nos graus de integração, discute-se a intensidade de incorporação no ciclo das políticas públicas, ou seja, se ocorreu algum tipo de alteração na forma como são definidos os problemas e o planejamento das soluções, existindo um sistema unificado de planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação. Além disso, focando na fase de execução da política, discute-se também o grau de união de diferentes setores para atingir um fim, seja pela padronização dos processos ou pela criação de um fundo compartilhado. Por fim, fala-se das alterações das formas organizacionais, quando, de fato, as dinâmicas e os processos são alterados (CUNILL-GRAU, 2014).

Quadro 1: Intensidades da ação intersectorial segundo graus de integração dos mecanismos de gestão e execução e das estruturas organizativas

Alta integração	Baixa integração
-----------------	------------------

<p>Compartilha-se a formulação das decisões, monitoramento e avaliação</p> <p>(Incorporação no ciclo de políticas)</p> <p>Planejamento conjunto</p> <p>Programação orçamentária comum</p> <p>Monitoramento e avaliação compartilhados</p>	<p>Apenas uma parte do ciclo de políticas é contemplada</p> <p>Por exemplo, um plano de ação básico, coordenado por alguma instância central, no qual intervém um órgão intersetorial de caráter técnico.</p> <p>As atividades básicas de planejamento, elaboração do orçamento e avaliação continuam assumidas setorialmente.</p>
<p>Compartilha-se a execução das decisões, a informações os recursos</p> <p>(Mancomunidade²)</p> <p>Ações, recursos e responsabilidades compartilhadas com funcionamento em rede</p>	<p>Compartilham-se somente assuntos operacionais.</p> <p>Por exemplo, transferência de informação sobre um mesmo público.</p> <p>O financiamento das ações fica a cargo de uma autoridade central.</p>
<p>Produzem-se alterações nas estruturas organizativas setoriais</p> <p>(Estruturas orgânicas suprasetoriais ao menos para a governança comum)</p>	<p>Não existem arranjos para a ação intersetorial, salvo algum tipo de instância técnica multissetorial.</p>
<p><i>Intersetorialidade de alta intensidade</i></p>	<p><i>Intersetorialidade de baixa intensidade</i></p>

Fonte: Cunill-Grau, 2014 (tradução nossa).

A partir do quadro, é possível considerar que a coordenação entre setores está mais ligada a uma intersectorialidade de baixa intensidade, já que pode ser considerado algo mais simples a ser atingido. Já uma alta integração dos setores resulta em uma intersectorialidade de alta intensidade, tendo, assim, mais chance de enfrentamento integral dos problemas. Desse modo, a integração dos setores (ou seja, a própria intersectorialidade) se comporta como uma variável causante da integralidade e, ao mesmo tempo, causada (ou seja, dependente) pelas escolhas que são feitas quando se quer entender o que se integra, quem intervém na integração, onde se dá a integração e como se realiza a integração (CUNILL-GRAU, 2014).

3. Políticas Públicas Intersectoriais voltadas ao Desenvolvimento Integral da Primeira Infância

² De acordo com os Dicionários El País, “*mancomunidad*” é um termo mais utilizado no espanhol e é definido como “associação de pessoas ou de entidades com interesses, obrigações e objetivos comuns”. Além disso, particularmente na Espanha, o termo pode significar “agrupamento de municípios ou províncias para resolver problemas comuns”. Entende-se que, nesse contexto, Cunill-Grau (2014) utiliza o termo *mancomunidad* como compartilhamento de recursos, informações, responsabilidades e ações.

Considera-se a primeira infância do momento da gestação ao parto e a idade que compreende de 0 a 6 anos, com prioridade aos cuidados até os 3 anos, a chamada primeiríssima infância. É o período que proporciona àquele ser os alicerces para todas as etapas posteriores de sua vida, crucial para o seu desenvolvimento físico, intelectual e emocional (COSTA et al., 2014).

Do 0 aos 6 anos são formadas as conexões neurais, processo que sofre impacto direto das condições ambientais e das experiências pessoais. Eventuais experiências negativas durante essa fase podem ter consequências irreversíveis, para toda a vida, tanto no que diz respeito ao bem-estar físico quanto ao bem-estar mental (SHONKOFF, 2009).

Estudos recentes têm ressaltado a importância de investimentos em políticas públicas que visem ao cuidado integral da criança nos primeiros anos de vida (CAMPELLO, 2016; COSTA et al, 2014; MARINO et al., 2014; HADDAD, 2016; NAUDEAU et al., 2011; PENN, 2002; SHONKOFF, 2009). A questão da integralidade quando se pensa uma política pública para esta faixa etária é fundamental:

O atendimento por setores estanques e as especializações que só enxergam seu ponto de interesse contribuem para formar uma visão fracionada de criança. Em vez de se ver a pessoa inteira, vê-se apenas uma fração dela. Por exemplo, a necessidade de cuidados nutricionais, de uma família acolhedora para que possa deixar a instituição de acolhimento, de uma vaga em creche, de um atendimento especializado. A secretaria de saúde cuida da saúde da criança, a da educação garante-lhe a educação infantil, a secretaria de assistência ou desenvolvimento social atende às necessidades no conjunto de sua família e, a de cultura provê meios de as crianças terem acesso às produções culturais para a infância. (DIDONET, 2015, p. 12).

Se o foco é o desenvolvimento integral da primeira infância, não é suficiente que cada setor faça o que é de sua atribuição (saúde prover cuidados às crianças para prevenir doenças ou fornecer tratamentos eficazes, educação oferecer educação, etc.) e também não significa evitar que estes setores se sobreponham. É necessário que dialoguem para trabalhar conjuntamente com o objetivo de alcançar uma mudança social em relação à situação inicial (CUNILL-GRAU, 2014, tradução nossa).

Segundo Duarte e Leite (2006) as crianças mal nutridas precisam também de políticas de saúde e de políticas de assistência. As crianças vitimadas pela desestruturação familiar precisam de políticas assistenciais. Sem uma boa saúde, por exemplo, objetivos de crescimento educativo da população não terão possibilidade de se materializar, uma vez que um bom nível de saúde aumenta a frequência das crianças nas escolas e sua capacidade de aproveitamento.

Sendo assim, é essencial que a criança seja enxergada na sua totalidade, de modo a ser respeitada e atendida integralmente. Nesse contexto, tem-se a importância das políticas públicas intersetoriais voltadas ao desenvolvimento integral da primeira infância, com uma visão intersetorial que aborde os problemas a partir de um entendimento da criança como pessoa, cidadã e sujeito de direitos.

4. Percurso metodológico

4.1 Estudos e literatura analisados

Ao analisar a literatura que trata o tema da primeira infância, boa parte das referências aborda o tema por meio de evidências científicas – BARAN, SAUMA, SIQUEIRA, 2014; CENTER ON THE DEVELOPING CHILD, 2007; HECKMAN, 2008 e 2012; NAUDEAU et al., 2011; CAMPOS, 2010; PENN, 2002; RNPI, 2010; SHONKOFF, 2009; YOUNG, 2010 –, com predominância de estudos nas áreas da medicina, da economia e da educação.

Outras referências já têm como enfoque principal a questão das políticas públicas para essa faixa etária – ALMEIDA, 2016; BRASIL, 2016; CAMPELLO, 2016; COSTA et al., 2014; MARINO et al., 2014; HADDAD, 2016; NAUDEAU, et al., 2011; PENN, 2002; QUEIROZ, 2016; SHONKOFF, 2009 –, com foco na abordagem intersectorial do tema – BICHIR et al., 2016; BRONZO, 2010; CRUZ, FARAH, 2016; CUNILL-GRAU, 2005; GUARÁ, 2010 –, na qual a discussão é mais focada na necessidade de políticas públicas que visem ao cuidado integral da criança nos primeiros anos de vida, de modo que ela seja enxergada em sua totalidade.

4.2 Opções metodológicas

O estudo utiliza metodologia qualitativa, com estudo de caso (STAKE, 2000) como método de pesquisa. A pergunta de pesquisa é “De que maneira a intersectorialidade ocorreu na implementação da política São Paulo Carinhosa?”.

A análise foi realizada a partir dos documentos internos, balanços de gestão e do livro que foi organizado com suas principais ações (HADDAD, 2016). Compreende-se que pesquisa e a análise documental envolvem justamente o “exame de materiais de natureza diversa, que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que podem ser reexaminados, buscando-se interpretações complementares” (GODOY, 1995, p. 21).

5. São Paulo Carinhosa

As crianças em situação de vulnerabilidade são o foco da maioria das políticas públicas direcionadas à primeira infância. A pobreza traz consigo multicasualidades, uma diversidade de problemas. As políticas intersectoriais, mais integradas, são as possibilidades de respostas mais eficazes nos contextos mais vulneráveis.

Segundo o último Censo oficial (IBGE, 2010), das 1.821.260 crianças (consideradas assim as pessoas de 0 a 11 anos e 11 meses de idade) da cidade de São Paulo, quase 900 mil estavam na primeira infância (0 a 6 anos de idade).

Nesse contexto e tendo como base a Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Criança e do Adolescente (BRASIL, 1990), os quais reforçam que a responsabilidade por assegurar o direito ao pleno desenvolvimento na infância e na adolescência deve ser compartilhada pelo Estado, pela sociedade e pela família, a Prefeitura de São Paulo lançou, em 2013, a Política Municipal para a Promoção do Desenvolvimento Integral da Primeira Infância, a “São Paulo Carinhosa”.

Importante ressaltar que a São Paulo Carinhosa foi inspirada no Brasil Carinhoso, política criada pelo então Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), envolvendo também o Ministério da Saúde e o Ministério da Educação. O Brasil Carinhoso foi formulado sob a ótica da primeira infância em situações extremas de pobreza, e idealizado como uma ação de atenção integral à criança, com foco na renda, na educação e na saúde.

Lançada em agosto de 2013 pelo Decreto nº 54.278, a São Paulo Carinhosa tinha como objetivo a promoção do desenvolvimento físico, motor, cognitivo, psicológico e social das crianças com idade entre 0 (zero) e 6 (seis) anos. No mesmo decreto, se instituiu o Comitê Gestor do Programa, composto por catorze secretarias municipais e coordenado pela então Primeira-Dama do Município de São Paulo. A existência do Comitê

Gestor enfatizava a construção de ações intersetoriais, a partir das necessidades e especificidades de cada território e dos indicadores de desenvolvimento social. As ações prioritárias da São Paulo Carinhosa eram direcionadas aos territórios que possuíam crianças em situações mais vulneráveis:

A Política Municipal São Paulo Carinhosa assume um compromisso com os direitos sociais e civis das crianças, com especial atenção às que se encontram em situação de maior vulnerabilidade social, como iniciativas de caráter universal por um lado, e outras focadas nos territórios da cidade identificados como os que apresentam os piores indicadores sociais, de saúde e de educação envolvendo a primeira infância (HADDAD, 2016, p. 200).

Os distritos selecionados como prioritários foram: Brasilândia (Região Norte); Grajaú (Região Sul); Cidade Tiradentes; Guaianases, Itaim Paulista e Iguatemi (Região Leste); Sé (Região Centro); Raposa Tavares e Rio Pequeno (Região Oeste); e Brás (Região Sudeste).

A partir da análise de documentos internos, balanço de gestão e de um livro que foi organizado de modo a compilar, além de grandes temas envolvendo a primeira infância, o trabalho da São Paulo Carinhosa (HADDAD, 2016), é possível desenvolver suas principais áreas de atuação, conforme será colocado abaixo.

Na área da Saúde, uma das principais frentes da São Paulo Carinhosa foi a implementação do Programa de Visitas Domiciliares com foco nas gestantes e famílias de crianças de 0 a 3 anos de idade. O Programa, uma articulação entre a São Paulo Carinhosa e a Secretaria Municipal de Saúde, com apoio do Ministério da Saúde, teve como resultado a formação e a sensibilização de 1.500 profissionais de saúde envolvidos na condução da visita domiciliar. Além das Visitas Domiciliares, a São Paulo Carinhosa também atuou na Saúde com a realização da Semana Municipal de Aleitamento Materno, a criação da carreira de obstetrix (Lei Municipal 16.122/2015), o fortalecimento das ações para o parto humanizado, incluindo a inauguração de duas Casas de Parto (Jardim Ângela e Sapopemba) e, entre outras, a sanção da lei que protege a amamentação em espaços públicos (Lei Municipal 16.161/2015).

Na área da Educação Infantil, a São Paulo Carinhosa atuou junta à Secretaria Municipal de Educação, à Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania, a Secretaria Municipal de Saúde e a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social. Pode-se listar ações como a inauguração de novos Centros de Educação Infantil (CEIs) em parceria com o Fundo Municipal da Criança e do Adolescente (FUMCAD), a adesão de 100% das CEIs no Programa Saúde na Escola, a inclusão de produtos da agricultura familiar na alimentação escolar, que também passou a incluir produtos orgânicos e a expansão do número de matrículas na educação infantil.

Em relação à cultura do brincar, a São Paulo Carinhosa trabalhou em conjunto com a Secretaria Municipal de Cultura, a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria Municipal de Esportes e Lazer e a Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida a fim de concretizar ações como: criação da Viradinha Cultural, inclusão das Ruas de Lazer nos territórios prioritários da São Paulo Carinhosa, organização de oficinas sobre o brincar inclusivo e instalação de brinquedos para crianças com deficiência em CEIs e Unidades Escolares.

No mais, é válido citar as atividades de discussão sobre o luto parental e de acolhimento de crianças em situação de luto, organizadas junto ao Serviço Funerário – Secretaria Municipal de Serviços e, por fim, a inserção da publicidade infantil no novo Procon Paulistano, um trabalho que a São Paulo Carinhosa articulou com a Secretaria de Negócios Jurídicos e a Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania.

Além da parceria com o Ministério da Saúde, citada acima, a São Paulo Carinhosa contou com o apoio de outros atores que não apenas as diversas secretarias municipais. O projeto de requalificação do território

do Glicério, por exemplo, foi resultado de um trabalho coordenado pela São Paulo Carinhosa em conjunto com o terceiro setor e com a academia.

No que tange à questão orçamentária e de recursos humanos, a equipe de coordenação da São Paulo Carinhosa ficava ligada ao Gabinete do Prefeito, o qual, em termos de recursos, estava ligado à Secretaria de Governo Municipal. Existia uma dotação de projeto específica, respaldada pela Lei Orçamentária Anual e utilizada apenas em casos específicos. Sendo assim, a maior parte das ações da São Paulo Carinhosa tinha seu orçamento executado setorialmente, ou seja, na secretaria envolvida naquela ação.

6. A Intersetorialidade na São Paulo Carinhosa

Dentre os princípios e diretrizes da São Paulo Carinhosa estava a intersetorialidade na ação governamental. Compreender, a partir de uma análise da política pública, o grau que se deu tal intersetorialidade é fundamental para interpretar os resultados e problematizar seu desenho intersetorial. Conforme colocado na seção metodológica, o estudo foi realizado a partir dos documentos internos, balanços de gestão e do próprio livro que foi organizado com suas principais ações (HADDAD, 2016). Estas informações foram sintetizadas na seção anterior e a análise foi feita a partir delas.

Entende-se que a São Paulo Carinhosa atuou como um grande norteador e incentivador das ações da Prefeitura no tema da primeira infância. Entretanto, ao analisar as ações apresentadas na seção anterior, salvo algumas exceções, esta articulação se dava de modo setorial, com cada secretaria colocando em prática sua ação específica, sem que houvesse alterações em seus processos e dinâmicas. Conforme visto na seção 2.1, Bronzo (2007) diferencia a coordenação de ações de articulação intersetorial, de modo que esta última envolveria alterações de dinâmicas e de processos institucionais. Cunill-Grau (2014), por sua vez, enfatiza a importância de padronizar processos como um reflexo do grau de união de diferentes setores para atingir o mesmo fim.

A mesma lógica era válida no caso do orçamento, executado setorialmente e disputando recursos com todas as demais ações daquela secretaria. Neste sentido, Cruz e Farah (2016), ao trabalhar também com a temática da primeira infância, listam possíveis entraves às ações articuladas. Entre eles estão a resistência das instituições à gestão compartilhada, a centralização dos recursos financeiros e a existência de orçamentos setoriais, fatores que também podem ser observados no caso da São Paulo Carinhosa. Com a mesma perspectiva, Bronzo (2007) considera o orçamento por rubricas um nó central para o desenvolvimento da intersetorialidade.

A atuação intersetorial da São Paulo Carinhosa demandava um processo de permanente diálogo, negociação e articulação entre a sua coordenação e cada secretaria. O fato da coordenação se dar no Gabinete do Prefeito e ser exercida pela Primeira-Dama, além de ter sido fundamental para ajudar o tema a entrar na agenda governamental, facilitava o relacionamento com as secretarias e legitimava a São Paulo Carinhosa internamente. Por outro lado, esta aproximação com o alto escalão foi uma das principais razões de descontinuidade da política na mudança de gestão, sendo associada a uma política de governo e não a uma política de Estado.

Conforme colocado pela literatura na seção 2, e a partir da análise das ações apresentadas na seção 5, a ideia de rede também é levada em consideração na atuação da São Paulo Carinhosa. A implementação de suas ações envolveu ampla rede de atores, do alto escalão aos burocratas implementadores, o próprio governo federal, a academia e entidades do terceiro setor. No caso da São Paulo Carinhosa, é possível

afirmar que a rede que foi estabelecida funcionou como retaguarda e apoio, com diferentes combinações diante de cada situação e ação desenvolvida (BRONZO, 2010).

Esta ampla rede de atores citada no parágrafo anterior reflete a concepção ampliada do conceito de intersectorialidade na São Paulo Carinhosa. A participação da academia e do terceiro setor mostra que as ações intersectoriais envolviam também atores não estatais. Como discutido na seção 2, é possível observar na literatura (CRUZ E FARAH, 2016) tanto o sentido restrito, como o sentido ampliado do conceito.

O fato de a política contar com uma equipe de coordenação, com o objetivo de coordenar as ações de diversos setores, reforça as divergências que aparecem na literatura sobre intersectorialidade, apresentadas na seção 2.1. Alguns autores questionam as fronteiras entre coordenação de setores e trabalho intersectorial. Segundo Bronzo (2007), a coordenação não pressupõe alterações nas estruturas e dinâmicas de cada setor. Análise da implementação de ações da São Paulo Carinhosa mostra que não ocorreram modificações dos processos institucionais dentro de cada secretaria, se limitando a uma articulação institucional.

Com base em Cunill-Grau (2014), observam-se os graus de integração da São Paulo Carinhosa, de modo a entender a intensidade de sua ação intersectorial. A São Paulo Carinhosa tem um desenho e formulação intersectorial, com base na criação do Comitê Gestor. Em sua implementação, todavia, a definição dos problemas e de suas conseqüentes soluções não se dava de maneira unificada, não existindo um sistema único de orçamento, monitoramento e avaliação de suas ações.

Sendo assim, e com base no Quadro 1 apresentado por Cunill-Grau (2014), é possível afirmar que a São Paulo Carinhosa contou com uma intersectorialidade de baixa intensidade e baixa integração, onde as atividades básicas de planejamento, elaboração do orçamento e avaliação foram assumidas setorialmente e apenas assuntos operacionais foram compartilhados. Pode-se falar de uma coordenação intersectorial, mas não de uma integração intersectorial, diferenciação importante quando se discutem políticas e programas para a primeira infância (UNESCO, 2004 apud CUNILL-GRAU, 2014). A integração seria a forma mais intensa e complexa do trabalho intersectorial, com maior chance de enfrentamento integral dos problemas, enquanto a coordenação, ligada à intersectorialidade de baixa intensidade, é algo mais simples a ser atingido (CUNILL-GRAU, 2014).

7. Considerações Finais

Levando em conta que nos últimos anos foram criadas diversas políticas públicas voltadas para a primeira infância, seja de caráter federal, estadual ou municipal, e que a grande maioria destas políticas apresenta um desenho intersectorial, torna-se necessário o entendimento dos desafios para que seja alcançada uma intersectorialidade plena. Como discorrido acima, esta intersectorialidade é essencial para o atendimento da criança de maneira integral, levando em conta as múltiplas dimensões de seus problemas, principalmente no caso das crianças em situação de vulnerabilidade.

O caso da São Paulo Carinhosa reflete o sentido ampliado do conceito de intersectorialidade, com a presença de atores além do Estado em suas ações. A análise demonstra que a política norteou e incentivou ações da gestão municipal no tema da primeira infância. Por sua vez, a implementação da maioria de suas ações acaba sendo setorial, sem alterações nas estruturas de cada setor ou qualquer tipo de governança comum. Desafios do dia a dia mostram que, mesmo quando existe consenso, podem aparecer resistências, principalmente no que se refere a mudanças nos processos de trabalho e a prioridades orçamentárias. O estudo a luz da literatura mostrou que a São Paulo Carinhosa está mais associada a uma ideia de coordenação intersectorial, com baixa intensidade e baixa integração entre os setores.

O debate sobre as políticas públicas intersetoriais, com foco nos problemas de sua implementação, é, ainda que incipiente, de grande relevância. A realidade exige que as velhas estruturas, rígidas, hierarquizadas e departamentalizadas, se adaptem e forneçam respostas mais eficientes às novas demandas sociais. No caso da primeira infância, torna-se relevante dar luz ao tema, principalmente ao tratar de uma primeira infância em situação de vulnerabilidade, com problemas que interagem entre si e se reforçam mutuamente. Olhar para este tema com uma lente intersetorial reflete a importância de enxergar a criança em sua totalidade, sendo respeitada e atendida integralmente.

Referências Bibliográficas

- ALMEIDA, O. A. O Marco Legal da Primeira Infância: quais infâncias, quais crianças. In: BRASIL. (2016). Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes). Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Brasília: Cedes, 2016, p. 133-141.
- BARAN, M.; SAUMA, J.; SIQUEIRA, P. Lembrar, Espelhar e Experimentar: Distanciamentos e sobreposições entre público e especialistas brasileiros sobre o Desenvolvimento na Primeira Infância. Washington, DC: FrameWorks Institute, n.p. 2014. Disponível em: <http://www.frameworksinstitute.org/pubs/mtg/earlychildhoodbrazil/index.html>. Acesso em: 12 nov. 2020.
- BICHIR, R. et al. A primeira infância na cidade de São Paulo: o caso da implementação da São Paulo Carinhosa no Glicério. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, [s.l.], v. 24, n. 77, dez. 2018. ISSN 2236-5710.
- BICHIR, R.; OLIVEIRA, M. R.; CANATO, P. Para além da transferência de renda? Limites e possibilidades na articulação intersetorial de políticas sociais. In: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (org.). Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família. Brasília, *Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate*, n. 26, 2016, pp. 81-102.
- BRASIL. (1988). Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, 1988.
- BRASIL. (1990). Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF, 1990.
- BRASIL. (2016). Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes). Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Brasília: Cedes, 2016. (Cadernos de Trabalhos e Debates).
- BRONZO, C. (2007). Intersetorialidade como princípio e prática nas políticas públicas: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. In: CONCURSO DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, 2007, Caracas. *Anales [...]*. Tema: ¿Cómo enfrentar los desafíos de la transversalidad y de la intersectorialidad en la gestión pública?. Documentos de Debate. Serie n. 12. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2007. Disponível em: <https://cladista.clad.org/handle/123456789/4504>. Acesso em: 17 nov. 2020.
- BRONZO, C. (2010). Intersetorialidade, autonomia e território em programas municipais de enfrentamento da pobreza: experiências de Belo Horizonte e São Paulo. *Planejamento e Políticas Públicas*, [s.l.], n. 35, p. 119-160, jul./dez. 2010. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/200/194>. Acesso em: 19 set. 2021.

CAMPELLO, T. Brasil Carinhoso e a superação da extrema pobreza na primeira infância. In: HADDAD, A. E. (org.). O que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela Primeira infância. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura, 2016, p. 124-135.

CAMPOS, A. L. Primeira Infância: Um olhar desde a Neuroeducação. Tradução: Eleonor Campos Beuttemüller. Washington, D.C.: Organização dos Estados Americanos – OEA, 2010.

CENTER ON THE DEVELOPING CHILD AT HARVARD UNIVERSITY. A Science-Based Framework for Early Childhood Policy: Using Evidence to Improve Outcomes in Learning, Behavior, and Health for Vulnerable Children. [S.l.], 2007. Disponível em: http://developingchild.harvard.edu/wp-content/uploads/2015/05/Policy_Framework.pdf. Acesso em 20 set. 2021.

CKAGNAZAROFF, I. B.; MOTA, N. R. Considerações sobre a relação entre descentralização e intersectorialidade como estratégias de modernização de prefeitura municipais. Revista Economia e Gestão, Belo Horizonte, série E & G, v.3, n.6, dez. 2003, pp. 23-41.

COSTA, P. V.; MAFRA, R. A.; BACHTOLD, I. V. O eixo de acesso a serviços e a ação do Brasil Carinhoso do Plano Brasil Sem Miséria. In: CAMPELLO, T.; FALCÃO, T.; COSTA, P. V. O Brasil sem miséria. Brasília: MDS, 2014, p. 261-288.

CRUZ, M; FARAH, M. Intersetorialidade na atenção à primeira infância em políticas de enfrentamento da pobreza: do Comunidade Solidária ao Brasil Carinhoso. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; CORÁ, M. A. J. (org.). Redes sociais e intersectorialidade. São Paulo: Tiki books, 1 ed., v.1, 2016, p. 235-263.

CUNILL-GRAU, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, Santiago, Chile, oct. 2005. Anales [...]. [S.l.: s.n.], 2005. Disponível em: <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/la%20intersectorialidad%20en%20el%20gobierno%20y%20gesti%C3%B3n%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20social.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2020.

CUNILL-GRAU, N. (2014). La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: un acercamiento analítico-conceptual. Gestión y Política Pública, Distrito Federal, México, v. 23, n. 1, p. 5-46, enero/jun. 2014. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13331169001>. Acesso em: 19 set. 2021.

DIDONET, V. A intersectorialidade nas políticas públicas para a primeira infância. Fortaleza: RNPI, 2015.

DUARTE, V. C.; LEITE, M. R. T. A Difícil Articulação entre Políticas Setoriais e Intersetoriais – o Componente Educação no Programa BH-Cidadania. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, São Paulo, nov. 2006. Anais [...]. [S.l.: s.n.], 2005. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG157.pdf>. Acesso em: 19 set. 2021.

FALCÃO, T. O desafio da intersectorialidade: contribuições a partir do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. In: BRASIL. (2016). Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes). Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Brasília: Cedes, 2016, p. 238-243.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. Revista de Administração de Empresas São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995.

GUARÁ, I.M.F.R. (coord.). Redes de proteção social. São Paulo: Associação Fazendo História: NECA - Associação dos Pesquisadores de Núcleos de Estudos e Pesquisas sobre a Criança e o Adolescente, 2010. (Coleção Abrigos em Movimento, v. 4).

HADDAD, A. E. (org.). O que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela Primeira infância. São Paulo: Secretaria Municipal de Cultura, 2016.

HECKMAN, J. (2008). Schools, Skills, and Synapses. *Economic Inquiry*, [s.l.], v. 46, n. 3, p. 289-324, 2008. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1465-7295.2008.00163.x>. Acesso em: 20 set. 2021.

HECKMAN, J. (2012). Investir no desenvolvimento na primeira infância: Reduzir déficits, fortalecer a economia. [S. l.: s. n.], 2012, n.p. Disponível em: https://heckmanequation.org/assets/2017/01/D_Heckman_FMCSV_ReduceDeficit_012215.pdf. Acesso em 19 set. 2021.

IBGE. Dados do Censo IBGE 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 19 set. 2021.

JACCOUD, L. Pobreza, direitos e intersectorialidade na evolução recente da proteção social brasileira. In: MACEDO, J. M.; XEREZ, F. H. S.; LOFRANO, R. (org.). *Intersectorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do programa bolsa família*. Brasília, Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate, n.26, 2016, pp. 15-34.

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.

MARINO, E.; HARASAWA, E.; PLUCIENNIK, G. A. (org.). Dez passos para implementar um programa para a primeiríssima infância. 1 ed. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2014. (Coleção primeiríssima infância; v. 1).

MONNERAT, G. L.; SOUZA, R. G. Da seguridade social à intersectorialidade: reflexões sobre a integração das políticas sociais no Brasil. *Revista Katálysis*, Florianópolis, v. 14, n. 1, pp. 41-49, jan./jun. 2011.

NAUDEAU, S. et al. Como investir na primeira infância: um guia para a discussão de políticas e a preparação de projetos de desenvolvimento da primeira infância. Tradução: Paola Morsello. Washington, DC: The World Bank, 2010; São Paulo: Singular, 2011.

PENN, H. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, n. 115, p. 7-24, mar. 2002.

PIRES, R. R. C. Intersectorialidade, Arranjos Institucionais e Instrumentos da Ação Pública. In: MACEDO, J. M. XEREZ, F. H. S., LOFRANO, R. (org.). *Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate. Intersectorialidade nas Políticas Sociais: Perspectivas a partir do Programa Bolsa Família*. Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, n. 26, 2016, p. 67-80.

QUEIROZ, E. C. Marco Legal pela Primeira Infância: uma grande oportunidade. In: BRASIL. (2016). *Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos (Cedes). Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância*. Brasília: Cedes, 2016, p. 82-85.

REPETTO, F. Coordinación y gestión pública integral en América Latina: notas conceptuales. In: *Reflexões para IberoAmérica: Planejamento Estratégico*. Brasília: ENAP, 2009, p. 11-20

RNPI. (2010). *Plano Nacional pela Primeira Infância: versão resumida*. Brasília, 2010.

SANTOS, N. N. A intersectorialidade como modelo de gestão das políticas de combate à pobreza no Brasil: o caso do Programa Bolsa Família no município de Guarulhos. *Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Fundação Getúlio Vargas*, São Paulo, 2011.

SERRA, A. La gestión transversal: expectativas y resultados. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, n. 32, jun. 2005.

SHONKOFF, J. P. O investimento em desenvolvimento na primeira infância cria os alicerces de uma sociedade próspera e sustentável. In: Enciclopédia sobre o desenvolvimento na Primeira Infância. [S.l.]: CEDJE, 2009. Disponível em: <http://www.encyclopedia-crianca.com/importancia-do-desenvolvimento-infantil/segundo-especialistas/o-investimento-em-desenvolvimento-na>. Acesso em 19 set. 2021.

SILVA, L. A. Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 64, n. 3, p. 309-326, jul./set. 2013.

SPOSATI, A.; YAZBEK, M. C. *A Assistência Social na trajetória das políticas sociais*. São Paulo: Cortez, 1990.

STAKE, R. E. Qualitative case studies. In: DENZIN, N. K.; LINCOLN, Y. S. (ed.) *Handbook of Qualitative Research*. 2 ed. London: Sage Publications, 2000. cap. 17, p. 443-454.

TEODÓSIO, A. S. S. *Parcerias tri-setoriais na esfera pública: perspectivas, impasses e armadilhas para a modernização da gestão social no Brasil*. 2008. 266 f. Tese (Doutorado em Administração de Empresas). FGV EAESP, São Paulo, 2008.

YOUNG, M. E. (org.). *Do desenvolvimento da primeira infância ao desenvolvimento humano: investindo no futuro de nossas crianças*. Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal – FMCSV, 2010.