

# Observatório dos Direitos do Cidadão

acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de  
São Paulo

---

23

---

## Análise das Políticas Municipais da Criança e do Adolescente (2001-2002)

---

---

Março, 2004

Instituto Pólis/PUC-SP



# Apresentação

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** é um instrumento para o exercício da cidadania. Seu objetivo é acompanhar e analisar a evolução das políticas públicas na cidade de São Paulo e tornar público o resultado de seu trabalho.

A existência de instâncias de participação na gestão municipal é uma conquista da sociedade que se mobilizou para criá-los e um avanço de governantes empenhados na construção de uma nova forma democrática de governar. Entretanto, sua transformação em efetivos órgãos de decisão colegiada ainda está em construção, e a divulgação de informações e análises sobre as políticas da cidade podem contribuir para esse processo.

Com base nesse diagnóstico e reconhecendo a importância destes Conselhos e demais mecanismos de participação para orientar o gasto público e as políticas específicas, segundo as prioridades determinadas pelas comunidades, o Instituto Pólis e a Pontifícia Universidade Católica de São Paulo decidiram unir esforços e criaram o **Observatório dos Direitos do Cidadão**.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** faz o acompanhamento da execução orçamentária do município e das políticas de educação, saúde, moradia, assistência social e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes. Seus relatórios periódicos são públicos e existem programas especiais de capacitação para as lideranças comunitárias que atuam nos espaços públicos de participação.

O trabalho do **Observatório dos Direitos do Cidadão** é coordenado pelo Instituto Pólis e pelo Instituto de Estudos Especiais da PUC-SP e conta com a indispensável parceria dos núcleos de estudo e pesquisa do Programa de Pós-Graduação da PUC-SP das áreas de

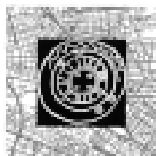
Serviço Social e Educação; Seguridade e Assistência Social; Criança e o Adolescente; Movimentos Sociais; Saúde e Sociedade; Currículo, Estado, Sociedade.

Igualmente importante é a parceria estabelecida com a Central de Movimentos Populares (CMP), a União dos Movimentos de Moradia (UMM), a União dos Movimentos Populares de Saúde (UMPS) e os Fóruns municipais da Assistência Social (FMAS) e dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA). Essas organizações compõem, junto com o Pólis e o IEE, o **Colegiado de Gestão do Observatório dos Direitos do Cidadão**, instância que tem por objetivo articular o desenvolvimento do projeto com as demandas das lutas sociais, refletindo-se na pauta das publicações.

O **Observatório dos Direitos do Cidadão** conta com o apoio da Fundação Ford e se beneficia também do apoio da EED ao Instituto Pólis. A OXFAM contribui para este projeto no que diz respeito à análise e ao monitoramento do orçamento público.

Através do **Observatório dos Direitos do Cidadão** colocamos à disposição da sociedade paulistana, especialmente de suas representações coletivas e comunitárias, informações e análises que visam colaborar para uma atuação mais efetiva e propositiva de suas lideranças na construção de um governo democrático e de uma vida melhor.

Essa quarta série de Cadernos tem como foco o desempenho das políticas monitoradas nos dois primeiros anos da atual gestão. No que se refere ao tema do Orçamento, nossa atenção voltou-se para a experiência do Orçamento Participativo. Os estudos não esgotam as dimensões da política em questão. Seu maior objetivo é oferecer material que subsidie a intervenção dos atores coletivos na defesa dos direitos de cidadania.



**PÓLIS**

INSTITUTO DE ESTUDOS,  
FORMAÇÃO E ACESSORIA  
EM POLÍTICAS SOCIAIS



Instituto de Estudos Especiais - PUC/SP

Maria Ignês Bierrenbach

Myrian Veras Baptista

BIE BIERRENBACH, Maria Ignês; BAPTISTA, Myrian Veras

Análise das políticas municipais da criança e do adolescente (2001-2002). /  
Maria Ignês Bierrenbach e Myrian Veras Baptista. — São Paulo: Instituto Pólis;  
PUC-SP, 2004. 116p.

(Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das  
políticas públicas da cidade de São Paulo, 23)

1. Políticas Públicas. 2. Política de Assistência Social. 3. Política da Criança e  
do Adolescente. 4. Política da Criança e do Adolescente na Cidade de São  
Paulo. 5. Estatuto da Criança e do Adolescente. 6. Avaliação de Gestão.  
I. Instituto Pólis. II. PUC-SP. III. Título. IV. Série.

---

Fonte: Vocabulário Pólis/CDI

SÉRIE OBSERVATÓRIO DOS DIREITOS DO CIDADÃO

Coordenação da Série: Anna Luiza Salles Souto e Rosangela Paz

Equipe: Agnaldo dos Santos, Thaís Cattel Gomes e Luiz Roberto Lauand

Revisor: Bruno Favaretto

Editoração Eletrônica: SM&A Design

Impressão: Gráfica Peres

# Sumário

Introdução	9
1. Algumas considerações sobre a cidade e os desafios que vem enfrentando	10
2. Referência legal:	16
A Constituição	16
O Estatuto da Criança e do Adolescente	17
A Lei Orgânica da Assistência Social	21
A Lei de Diretrizes e Bases da Educação	23
3. A concepção da Política Municipal a partir do Plano de Governo	24
O reordenamento institucional	25
- no âmbito do município	25
- no âmbito da relação Estado/Município	28
- no âmbito da relação Federação/Estado/Município	29
- no âmbito da interlocução com a Sociedade Civil	31
4. Programas e projetos no âmbito das Secretarias Municipais	35
4.1 - Secretaria Municipal da Assistência Social	35
4.1.1 - Programas de acolhida à criança e ao adolescente	38
4.1.2 - Programas de provisão de benefícios e auxílios	47
4.1.3 - Programas de convívio	53
4.1.4 - Programas de defesa e de garantias de direitos	57
4.2 - Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade	62
4.3 - Secretaria Municipal da Educação	69
4.4 - Secretaria Municipal da Saúde	77
4.5 - Secretaria Municipal da Cultura	83
4.6 - Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação	85
4.7 - Secretaria Municipal do Abastecimento	92
4.8 - Secretaria do Governo Municipal. Coordenadoria Especial da Juventude	93
Conclusões	99
Notas	107
Bibliografia/ Documentação	110





*É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*  
(Caput do art. 227 da Constituição Federal de 1988)

## 1. Introdução

Analisar as políticas municipais de atenção à infância e à adolescência é intrinsecamente diferente de discutir políticas setoriais. Trata-se de políticas que dizem respeito às crianças e aos adolescentes considerados integralmente, o que exige uma análise que contemple todos os setores da administração pública, como educação, saúde, esporte, cultura, lazer, trabalho e assistência social.

A situação atual dessas políticas está diretamente relacionada à política econômica de caráter neoliberal assumida na última década pelo Estado brasileiro, a qual é reiteradora da exclusão social. Ainda que na Constituição Federal de 1988 esteja garantida a universalização das políticas sociais, a implementação, a partir de 1990, de um modelo econômico liberal frustrou sua efetivação, que ocorreu apenas em algumas áreas e, em boa parte, de maneira insuficiente ou inadequada.

Nesse sentido, a análise das concepções e ações do poder público municipal em relação à infância e à adolescência implica não apenas o estudo das múltiplas frentes da política que incluem esse segmento como beneficiário, mas também a correlação de tal política com a conjuntura sociohistórica da sociedade brasileira e as determinações que incidem sobre o padrão de vida da população do município de São Paulo.

Além disso, a proteção integral à criança e ao adolescente e a perspectiva de garantia de seus direitos, expressas no primeiro artigo do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), abrangem o acesso

à justiça, o que exige que se discuta também o papel de instâncias como o Poder Judiciário, o Ministério Público e a Defensoria Pública, atores privilegiados na defesa dos direitos dos cidadãos.

Para delimitar este universo tão abrangente e complexo, elegemos algumas categorias de análise relacionadas à defesa de direitos, fundadas no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e reiteradas na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB). Sempre que possível, tomaremos como ponto de partida os planos de governo e os planos setoriais para a cidade de São Paulo, buscando identificar as propostas, as ações e as metas voltadas à garantia de direitos das crianças e adolescentes.

## **1. Algumas considerações sobre a cidade e os desafios que vem enfrentando**

Com 10.405.867 habitantes neste início do século XXI<sup>1</sup> – cerca de 25% da população do Estado de São Paulo e de 6% da população nacional –, o município de São Paulo é pólo centralizador e irradiador de 36 municípios que constituem a Grande São Paulo, junto com os quais totaliza 16 milhões de habitantes.

Sua população está distribuída em 96 distritos administrativos que apresentam grandes diferenças regionais. Nessa distribuição pode-se perceber que a cidade ao mesmo tempo cresce e se reduz. Nos distritos centrais, com mais infra-estrutura urbana instalada, a população moradora reduziu-se em até 26,5% durante a década de 90. Enquanto isso, nos distritos de fronteira das zonas sul, leste e norte, a população explode, chegando a dobrar ao final da década, embora a infra-estrutura, que já era reduzida, pouco tenha sido alterada (PLASp 2002-2003: 14-15). A maior concentração de moradores do município ocorre nos

distritos periféricos, onde a oferta de serviços públicos ainda é deficiente, ou mesmo inexistente. Metade da população se concentra em 27 distritos, sendo que apenas dez deles – Grajaú, Sapopemba, Brasilândia, Jardim Ângela, Cidade Ademar, Capão Redondo, Jardim São Luiz, Sacomã, Jabaquara e Itaim Paulista – concentram quase um quarto da população total (23,8%, ou 2,48 milhões de pessoas).

De acordo com os Censos realizados pelo IBGE em 1991 e 2000, o segmento infanto-juvenil do município apresentava as seguintes proporções face ao universo da população da cidade: em 1991, 30,3% da população tinha até 15 anos e 7,1% tinha de 16 a 19 anos, perfazendo ambas as faixas um total de 37,4% da população; no ano 2000, a população de até 15 anos diminuiu para 26,6% e a de 16 a 19 anos aumentou para 7,7%, perfazendo um total de 34,4% da população. Ainda que tenha havido uma diminuição nessa posição relativa, o município conta ainda com um grande contingente de crianças, adolescentes e jovens, principalmente nos seus distritos mais periféricos.

Esta realidade pode ser percebida nos dados sobre o município, apontados por Pochmann (2002:24), os quais mostram que 36% (1 milhão) das crianças e adolescentes (de 0 a 15 anos) da cidade de São Paulo se concentram nos distritos de Grajaú, Sapopemba, Brasilândia, Jardim Ângela, Cidade Ademar, Capão Redondo, Jardim São Luiz, Sacomã, Jabaquara, Cidade Tiradentes, Itaquera, Campo Limpo, Cidade Dutra, Lajeado e Itaim Paulista. Esses mesmos distritos concentram também 36% (287 mil) dos jovens paulistanos na faixa etária dos 16 aos 19 anos.

Outra característica da cidade é a grande porcentagem de domicílios chefiados por mulheres, que chega a 40% em distritos mais centrais, como o da Bela Vista e o de Santa Cecília (PLASp: 14).

Do ponto de vista econômico, assim como o Estado de São Paulo é o mais desenvolvido da federação, centro nacional e internacional

de negócios e de tecnologia de ponta, o município de São Paulo contribui significativamente para a geração das riquezas do país, embora nos últimos anos tenha havido uma sensível redução de sua participação relativa na formação do PIB (produto interno bruto) brasileiro<sup>2</sup>. É uma cidade complexa onde rebatem fortemente as questões nacionais e internacionais.

Documento preparado pelo Instituto Florestan Fernandes para subsidiar o debate acerca do novo modelo de gestão da Prefeitura Municipal de São Paulo na administração Marta Suplicy<sup>3</sup> (Bava, 2001:111-112) considera que a cidade enfrenta uma crise social que tem por determinantes as dificuldades decorrentes do ajuste estrutural da economia do país e do processo de reconversão produtiva introduzido pela revolução tecnológica, os quais afetam profundamente o setor produtivo, a qualidade de vida dos paulistanos e o desempenho das políticas sociais. Considera também que a cidade tem pela frente uma crise de governabilidade, herdada de governos anteriores, que se expressa pelo esgotamento da capacidade reguladora do atual modelo de gestão social. Essa crise de governabilidade decorre, por um lado, “dos efeitos nefastos produzidos pelos ajustes estruturais na economia e na sociedade brasileira” e, por outro lado, da forma tradicional de governar da elite brasileira, com apropriação privada de recursos públicos, seja pela manipulação da aplicação desses recursos em benefício de grupos economicamente fortes, seja pelo “assalto direto aos cofres públicos”.

Pochmann e Moretto (in Pochmann, 2001:35) analisando as profundas mudanças ocorridas no sistema produtivo e na economia do país nos anos 90, mostram o quanto elas foram responsáveis pela mudança do perfil da cidade de São Paulo. Entre 1991 e 2000, houve redução de 3.400 firmas industriais<sup>4</sup>, ao mesmo tempo que o número de empresas de todos os portes<sup>5</sup> voltadas ao comércio e ao setor de

serviços cresceu para, respectivamente, 15.500 e 29.500. Além da perda de infra-estrutura industrial, com degradação de regiões tradicionalmente ligadas às indústrias, essas mudanças trouxeram conseqüências graves, sobretudo para o trabalhador paulistano, em razão da redução drástica de postos de trabalho. Em valores absolutos, o estoque total dos postos de trabalho da cidade em 2000 (3,16 milhões) é 11% inferior ao de 1991 (3,55 milhões)<sup>6</sup>.

De acordo com esses mesmos autores, nesse período houve também uma redução relativa dos postos de emprego: em 1991, 66,7% dos trabalhadores do município de São Paulo eram assalariados<sup>7</sup>. Nesta mesma época, 18,2% eram autônomos, 5,8% eram empregadores, 5,8% eram empregados domésticos e 2,5% exerciam outras ocupações. Em 2000, o percentual de trabalhadores assalariados caiu para 61,2 %<sup>8</sup>, enquanto os índices de autônomos, empregados domésticos e pessoas envolvidas com outras ocupações cresceram para 21,3%, 8,5% e 3,2%, respectivamente. O índice de empregadores permaneceu em 5,8%.

Pochmann e Moretto (2001:40-41;47) observam que a alteração no mercado de trabalho teve repercussão no rendimento da população ocupada: a renda média real dos trabalhadores do município no ano 2000 foi 30% menor que a média de 1985. A maior redução ocorreu entre os autônomos, que tiveram uma queda de 35%, seguidos dos assalariados que tiveram uma redução de 32%.

Essas mudanças produziram uma massa de desempregados na qual se integram jovens, principalmente dos extratos mais pobres da população. Segundo estudos da Fundação SEADE/DIEESE, a taxa de desemprego no município passou de 9,4% em 1990 para 17% no final do ano 2000, o que representava em números reais cerca de 800.000 trabalhadores desempregados. Um terço desses desempregados, cerca de 237.000, eram adolescentes e jovens na faixa

dos 16 aos 20 anos de idade. Isto porque o índice elevado de desemprego amplia a oferta de mão de obra, dificultando o acesso ao mercado para trabalhadores com baixa qualificação e escolaridade e jovens com pouca ou nenhuma experiência profissional.

O aumento do desemprego – aberto e oculto –, o desassalariamento, o rebaixamento dos rendimentos do trabalho e o aumento de ocupações autônomas em condições e relações trabalhistas precárias revelam um quadro de desigualdade econômico-social, de rebaixamento de oportunidades sociais e de reprodução da pobreza que, aliado à ausência de políticas públicas redistributivas na dimensão e na qualidade necessárias para fazer frente a essa situação, tem levado a população mais vulnerável a buscar alternativas de sobrevivência em atividades não regulamentadas ou ilegais. Os distritos da cidade com menores rendimentos médios estão situados na periferia mais distante: Marsillac, Lajeado, Jardim Ângela, Jardim Helena, Iguatemi, Itaim Paulista, Grajaú, Cidade Tiradentes, Parelheiros e Perus.

Pochmann e Moretto (in Pochmann, 2002:27-30), em estudo com dados do ano 2000, apontam uma correlação entre a renda mensal dos chefes de domicílio da cidade e a distribuição geográfica dos índices de alfabetização: nos distritos que apresentam menor taxa de alfabetização situam-se as famílias de menor renda. A taxa de analfabetismo da cidade estava em 8% em 2000, número baixo em termos relativos, mas que representa um total de 763 mil pessoas. Nos distritos onde a presença da população mais jovem é maior, a taxa de alfabetização é menor. As maiores taxas de alfabetização encontram-se nos distritos mais centrais e estruturados. Dos 96 distritos da capital, 59 apresentavam taxas de alfabetização maiores que a média do município, e entre os que estavam abaixo da média municipal, 15 possuíam taxa igual ou superior à média do Estado de São Paulo. Nenhum município paulista apresentou taxa abaixo da média brasileira.

O município apresenta contrastes marcantes entre os rendimentos familiares médios por distrito. Pode-se constatar, por um lado, grandes segmentos populacionais pauperizados e, por outro, uma forte concentração de riquezas. Pochmann e Moretto (p. 31-32) dão como exemplo dessa gritante diferenciação a renda média do distrito do Morumbi – o de maior renda –, que é 14,54 vezes maior (ou 1.354%) que a do distrito de Marsillac. Neste estudo, os autores constataram uma ampliação da desigualdade da renda média mensal dos chefes de família entre os distritos do município no período 1991-2000. Eles consideram que a diferenciação entre distritos de menor e maior renda cresceu como resultado das políticas nacionais implementadas ao longo da última década, as quais afetaram com maior força a população residente nos distritos mais carentes e populosos. Os índices de vulnerabilidade<sup>9</sup> do município de São Paulo apontam as regiões de alta concentração de condições problemáticas, como Parelheiros, Lajeado e Marsillac.

A Secretaria Municipal da Assistência Social construiu indicadores para determinar a distribuição de situações de risco pelas diferentes regiões da cidade por faixas etárias (PLASp 2002-2003:21;29). Os indicadores de risco na infância (de 0 a 6 anos) mostram que esses três bairros (Parelheiros, Lajeado e Marsillac) são justamente os que apresentam maiores índices de vulnerabilidade. O risco na adolescência (de 7 a 14 anos) tem seus piores índices em Marsillac e Lajeado. Segundo dados do PLASp (2002-2003: 24), nesses dois distritos os déficits educacionais são, respectivamente, de 52,71% e 8,95% dos residentes.

A violência é um dos grandes fatores de risco da cidade. O PLASp (2002-2003: 16-17) informa que os jovens de 15 a 24 anos lideram os índices de homicídio na cidade, mais altos nos distritos onde preponderam as piores condições de vida. Dados do PROAIM de 2000 revelam que a maior taxa de homicídio juvenil ocorre no Jardim

Ângela e na Cidade Tiradentes. Por outro lado, nenhum caso foi notificado no Jardim Paulista. O distrito de Parelheiros registra o maior índice de risco-juventude, seguido por Jardim Ângela, Guaianazes e Grajaú.

As regiões compreendidas pelas SAS regionais de Campo Limpo, Capela do Socorro, Santo Amaro, São Miguel Paulista, Itaquera, Vila Prudente, Freguesia do Ó e Perus/Pirituba acumulam as piores situações no que se refere à renda e ao risco-infância e juventude (PLASp, 2002-2003:17).

## 2. Referências legais de análise

### A Constituição

Desde a segunda metade do século XX, com a Declaração Universal dos Direitos da Criança (1959), a Organização das Nações Unidas reconhece que a criança, sendo uma pessoa em desenvolvimento, necessita de cuidados especiais, inclusive da devida proteção legal. A partir desse marco, a criança passou a ser valorizada e considerada como sujeito de direitos.

No Brasil dos anos oitenta, a questão da criança e do adolescente submetidos a um estado de degradação pessoal e social assume proporções alarmantes e ganha espaço na agenda pública, inclusive na imprensa nacional e internacional. Os movimentos sociais organizados e representantes do poder público com forte expressão política lutaram pelo estabelecimento de uma nova ordem jurídico-institucional para o tratamento desta questão.

Como resultado dessa ação conjunta, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no artigo 227, a criança como prioridade absoluta, reconhecendo-a como sujeito de direitos e objeto de proteção integral na



ótica da indivisibilidade e da universalidade dos direitos. A incorporação desse artigo à Constituição Federal sinalizou a mudança significativa pretendida pela sociedade brasileira em sua postura de defesa de direitos da infância e da adolescência, e estabeleceu um elo entre a legislação do país e as normas e preceitos internacionais da área.

A Constituição Federal considera o acesso aos direitos sociais como uma dimensão da cidadania, e isso norteou profundas alterações na política de atenção à infância e à adolescência. O artigo 6º determina que *são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados*. O artigo 208, no item IV, situa a garantia do atendimento em creche e pré-escolas às crianças de zero a seis anos de idade como um dever do Estado.

A regulamentação da Constituição Federal constituiu o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA (Lei Federal nº 8069/90) –, a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei Federal nº 8742/93) – e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (Lei Federal nº 9.394/96).

## O Estatuto da Criança e do Adolescente

O balanço de uma Política Pública requer um parâmetro teórico reconhecido e socialmente recomendado, isto é, consonante com as atuais tendências nacionais e internacionais de defesa de direitos e que deite raízes nas necessidades e interesses da população.

No caso da criança e do adolescente, a opção pelo ECA é direta e imediata, pois se trata de um referencial testado desde há 13 anos que Embora tenha sido muitas vezes refutado e seja de difícil aplicabilidade numa sociedade cheia de problemas e de contradições, o Estatuto vem resistindo às diferentes agressões de alguns segmentos conservadores que não consideram a **criança e o adolescente como sujeitos de direitos**.

O ECA é um instrumento conquistado em parceria com a sociedade civil organizada e afinado com os mais modernos preceitos da legislação internacional, como os estabelecidos pela Convenção dos Direitos da Criança<sup>10</sup> da ONU. Constitui-se ainda como legislação de vanguarda e, em muitos pontos, vem à frente da sociedade, desvendando caminhos, apontando rumos, criando condições para uma cultura de **proteção, defesa e garantia de direitos das crianças e dos adolescentes brasileiros**.

Nos limites do presente trabalho, não vamos esgotar as muitas possibilidades e o imenso alcance social do ECA, mas elegeremos dele as categorias que interagem com as diretrizes e as políticas municipais da criança e do adolescente, apontando aqueles que foram e os que não foram contemplados por elas, comparando, questionando, propondo.

O pano de fundo do ECA permite que, operacionalmente, centremos nossa análise nos critérios de conteúdo, método e gestão das políticas públicas municipais.

O Estatuto expressa e concretiza os direitos das crianças e adolescentes, norteando toda a política de atendimento dessa área. Seu primeiro artigo define que toda criança e todo adolescente tem direito à proteção integral, passando a ser vistos como sujeitos de direitos individuais e coletivos, cuja garantia é de responsabilidade da família, da sociedade e do Estado. Essa doutrina de proteção integral representa a superação do enfoque do Código de Menores de 1979, que incluía a pobreza como fator determinante de situações irregulares. O novo paradigma reitera que deve ser dada prioridade absoluta ao atendimento das necessidades e direitos das crianças (até 12 anos) e dos adolescentes (de 12 a 18 anos), inclusive dos direitos especiais decorrentes de sua condição de pessoas em processo de desenvolvimento.

Em consonância com a Carta Magna, o ECA elege como primeiro eixo para sua implementação o estabelecimento de políticas sociais básicas consistentes, que venham a preencher as necessidades primordiais de saúde, educação, cultura, alimentação, esporte, lazer e profissionalização, consideradas como direitos de todas as crianças e adolescentes. O Estatuto determina que tais políticas públicas, cuja implementação cabe ao Estado, tenham caráter universalizante e sejam destinadas a todas as crianças e adolescentes, independentemente de sua condição.

A descentralização político-administrativa e a participação da sociedade civil **na formulação das políticas e no controle das ações do poder público**, previstas no artigo 204 da Constituição Federal, também são contempladas pelo ECA, que elege a municipalização como instrumento para que se estabeleçam ações fundamentais de atenção à criança e ao adolescente.

A garantia de acesso aos serviços de atenção se fundamenta no princípio da **incompletude institucional**, segundo o qual as ações governamentais e não governamentais, em seus diferentes níveis e setores, devem se complementar e se articular para oferecer a proteção integral preconizada pelo ECA em seu artigo 86.

De acordo com o Estatuto (art. 88, item II), a participação da sociedade civil se dá por meio de suas organizações representativas. Esse novo tipo de participação cria a possibilidade do exercício da democracia: é a chamada democracia participativa. Nesse sentido, a política pública vai perdendo a conotação de política governamental, passando a ser uma política que emana de um Conselho paritário, onde convivem as entidades representativas da população e os responsáveis pelos órgãos do governo. A política deve nascer desse diálogo, desse entendimento maduro entre o executivo municipal e as organizações representativas da população.

Para efetivar a participação da sociedade civil nesse processo, o ECA (art. 131) estabelece a criação de um órgão que, juntamente com o Ministério Público, a Defensoria Pública e a Justiça da Infância e da Juventude, tem por responsabilidade a defesa e a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes: o Conselho Tutelar. O Estatuto determina que *em cada município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução* (Art. 132).

Em seus artigos 98, 99, 100 e 101, o ECA define as medidas de proteção a que têm direito as crianças e adolescentes, aplicáveis sempre que seus direitos forem ameaçados ou violados, seja por ação ou omissão da sociedade ou do Estado, seja por falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável, seja ainda em razão de sua própria conduta. As seguintes medidas específicas de proteção poderão ser aplicadas isolada ou cumulativamente, bem como substituídas a qualquer tempo, levando-se em conta as necessidades pedagógicas, e dando-se preferência àquelas que visem ao fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários: *I – encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II – orientação, apoio e acompanhamento temporários; III – matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV – inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V – requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI – inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII – abrigo em entidade; VIII – colocação em família substituta.*

Entre as medidas protetivas, o abrigo é considerado *medida provisória e excepcional, utilizável como forma de transição para a colocação em família substituta, não implicando privação de liberdade.*

Os princípios para o atendimento em abrigos são preconizados no artigo 92 do ECA: *I- preservação dos vínculos familiares; II- integração em família substituta, quando esgotados os recursos de manutenção na família de origem; III- atendimento personalizado e em pequenos grupos; IV- desenvolvimento de atividades em regime de co-educação; V- não desmembramento de grupos de irmãos; VI- evitar, sempre que possível, a transferência para outras entidades de crianças e adolescentes abrigados; VII- participação na vida da comunidade local; VIII- preparação gradativa pra o desligamento; IX- participação de pessoas da comunidade no processo educativo.* O parágrafo único deste artigo dispõe que o dirigente de entidade de abrigo é equiparado ao guardião, para todos os efeitos de direito.

A conjuntura social, econômica e política do país vêm gerando índices cada vez maiores de exclusão e de vulnerabilidade das famílias mais pobres e, em consequência, de suas crianças e adolescentes, e desafiam uma alteração mais profunda nas concepções de atendimento e nos próprios modelos existentes de atenção institucionalizada.

## **A Lei Orgânica da Assistência Social**

Bem mais recente do que o ECA, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), promulgada em dezembro de 1993, também cumpre o papel de regulamentar as disposições da Constituição, segundo a qual a assistência social como integrante do novo conceito de seguridade social passa a ser reconhecida como um direito, devendo ser prestada a quem dela necessitar, *independentemente de contribuição à seguridade social.*

A LOAS determina, no art. 204, que as ações governamentais na área da assistência social sejam realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes.

Prevê a organização das ações com base nas seguintes diretrizes: *I- descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social; II- participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todo os níveis.*

Em seu Capítulo 1º, nos artigos 1º e 2º, a LOAS define a assistência social e seus objetivos no Brasil: a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas e a *universalização dos direitos sociais*, com os seguintes objetivos: *I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II- O amparo às crianças e aos adolescentes carentes; III- a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V- a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal às pessoas portadoras de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.*

Na organização dos serviços assistenciais previstos pela LOAS (inciso único, art. 23), é dada prioridade à infância e à adolescência em situação de risco pessoal e social. Essa determinação evidencia a vinculação dos programas de proteção especial, integrantes da política de atenção à infância e adolescência, à política de assistência social.

O apoio técnico e financeiro, bem como a ação conjunta nos casos emergenciais, permanecem como ações das esferas federal e estadual. O apoio aos consórcios, portanto à perspectiva de regionalização,

é de competência dos Estados, cabendo à União a administração dos benefícios de prestação continuada. Toda ação de atendimento direto fica preferencialmente a cargo dos municípios, cabendo à esfera estadual manter uma rede executiva apenas nos casos de serviços “cujos custos ou ausência de demanda municipal justifiquem uma rede regional de serviços desconcentrada” (artigo 13 - inciso V).

## A Lei de Diretrizes e Bases da Educação

De acordo com Regina Vinhaes Gracindo (in Brzezinski, 1997), a Lei 9.394/76 pode ser considerada a segunda LDB – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional –, porque estabelece normas que afetam desde a educação infantil até a educação superior, compromissos com o acesso de todos e com a permanência dos alunos nas escolas e, ainda, com a educação pública democrática e universal.

Entre as **atribuições do município** definidas na LDB está a **educação infantil** em creches (até 03 anos) e pré-escolas (de 04 a 06 anos). O **ensino fundamental**, obrigatório a partir dos 07 anos, e facultativo a partir dos 06 anos de idade, é definido como prioridade. A lei dispõe ainda que a promoção da **educação especial**, para atender aos portadores de necessidades especiais, deve se dar em colaboração com o Estado e a União.

Em relação aos jovens, cabe ao município promover cursos presenciais ou à distância para suprir a defasagem escolar e possibilitar o acesso à **educação profissional**, visando sua inserção na vida produtiva. Prevê também a **educação continuada** como uma das formas de democratização do ensino.

Ainda em consonância com os princípios constitucionais, a LDB aponta como finalidade dos currículos o desenvolvimento integral da criança nos seus aspectos físico, psicológico, cognitivo, intelectual e social, visando a uma educação pública democrática e de qualidade.

### 3. A concepção da Política Municipal a partir do Plano de Governo

Entre as idéias forças expressas nas Diretrizes do Programa de Governo apresentadas pela Coligação Muda São Paulo como propostas para a administração da prefeita Marta Suplicy está a da inversão de prioridades até então vigentes. Esta proposta se apóia na avaliação das últimas administrações municipais da cidade, consideradas conservadoras e não viabilizadoras de avanços para a superação dos problemas vivenciados pela população, mantendo os padrões tradicionais de políticas sociais fragmentárias, não universalizadas, paternalistas e clientelistas.

Essa inversão de prioridades deveria enfrentar as desigualdades sociais construídas historicamente na cidade de São Paulo, assumindo em primeiro plano o combate à exclusão social e à pobreza, o que significava direcionar os investimentos e as políticas sociais para as áreas mais carentes e periféricas da cidade.

A implementação dessa idéia força teve como primeiro desafio o enfrentamento da conjuntura administrativa municipal encontrada, comprometida prioritariamente com a redução do déficit público, como parte da política de estabilização econômica adotada pelo governo brasileiro – a qual vem impondo ajustes fiscais e determinando redução do Estado –, aliada a uma política tributária que promoveu a centralização dos recursos, penalizando Estados e Municípios. As conseqüências disso são facilmente percebidas na cidade de São Paulo: a necessidade de maior racionalização dos recursos públicos vinha fazendo com que a priorização de áreas politicamente mais valorizadas pelos governantes municipais drenasse as verbas de outras áreas, levando a um menor investimento no campo social.



A esse quadro soma-se a não adequação da administração municipal às normativas legais de atenção à criança e ao adolescente, configuradas no ECA, nem às da assistência social, configuradas na LOAS, nem às da educação, configuradas na LDB. Evidenciava-se também o atraso do município em relação ao enfrentamento da exclusão social, com políticas insuficientes e muitas vezes inadequadas de combate à pobreza, ao desemprego e à desigualdade.

## **O reordenamento institucional**

*A forte desigualdade social constrói tal grau de diferenciação entre as condições reais de vida que exige um desdobramento de cada política social para que todos sejam alcançados. Isto supõe que as políticas sociais assegurem meios para que os resultados pretendidos sejam atingidos. Esses fatores não podem ser entendidos como meios a serem providos pela assistência social à política específica mas um modo de estabelecer essa política que não desconheça as reais condições de vida da maior parte da população da cidade.*  
(Sposati, 2001a:27-28)

### **No âmbito do município**

Ao longo dos anos as políticas e as ações de atenção à criança e ao adolescente na cidade de São Paulo vêm se realizando de forma setorializada e isolada. No período aqui analisado, tendo em vista o cumprimento das determinações do ECA, foi desencadeado um processo de reordenamento institucional de forma a re-situar serviços, regionalizar ações e estabelecer funções compartilhadas pelas diferentes instâncias e setores da sociedade (governamentais e

não-governamentais), no sentido de viabilizar a atenção em rede através de ações integradas.

Os esforços no sentido do reordenamento institucional apontam necessariamente para “o reconhecimento das multicentralidades de São Paulo, para o fortalecimento das autonomias locais, para a criação de esferas públicas não estatais e novos mecanismos de participação cidadã, para a mobilização das energias sociais solidárias na construção de melhores condições de vida.” (Bava, 2001:114)

Desta forma, a gestão Marta Suplicy vem buscando descentralizar sua intervenção, adotando os distritos como referência para analisar a realidade e planejar a cobertura dos serviços, garantindo a sua presença em todas as áreas da cidade.

Para que isso ocorra, é necessário romper com a cultura isolacionista instalada e buscar uma abertura para a intersectorialidade, construindo mecanismos de articulação entre as diversas políticas sociais. Essa mudança, ainda em processo no momento da elaboração desse estudo, exigiu que fossem desenvolvidos esforços no sentido de uma reconstrução da cultura institucional, dos usos, costumes e formatos da gestão dos diferentes órgãos do executivo municipal, de forma a viabilizar um projeto unitário e democrático de atenção à criança e ao adolescente no município.

A dimensão e a complexidade das questões enfrentadas vêm exigindo também a implantação de serviços informatizados que permitam a formação de um banco de dados de acesso público sobre situações e ações de responsabilidade do executivo municipal.

As primeiras medidas voltadas ao reordenamento institucional na área da atenção à criança e ao adolescente foram significativas para induzir novos rumos às políticas públicas, tendo em vista o compromisso com as populações excluídas e a implementação das determinações do

marco legal vigente no país: a extinção do CASA – Centro de Apoio Social e de Atendimento do Município de São Paulo – e a extinção do CEMAS – Conselho Municipal de Auxílio e Subvenções.

O CASA, extinto pelo decreto nº 41.731, de fevereiro de 2002, era órgão da “primeira dama” – que, nos dois governos anteriores, gerenciava alguns serviços de atenção à criança e ao adolescente em risco, contando em seus quadros com cerca de 300 servidores. Este Centro funcionava em dissonância com a LOAS (art.5º, item I), que determina comando único nas políticas públicas na área da assistência social. Sua extinção representou, além da consolidação do comando único determinado, uma ruptura com as práticas tradicionais de assistência, nas quais predominavam o favor e o privilégio, assinalando um novo rumo ético e político no enfrentamento das questões relacionadas à infância e à adolescência na cidade.

Para a adequação dos serviços voltados à criança e ao adolescente às determinações legais contidas no Estatuto da Criança e do Adolescente, na LDB e na LOAS, foi desencadeado um movimento de ressignificação das políticas municipais na área da assistência social, buscando centralizar as ações na atenção a crianças e adolescentes que se encontram em estado permanente ou temporário de necessidade ou vulnerabilidade. Nesse movimento insere-se a municipalização de serviços prestados pelo Estado na cidade de São Paulo, requalificando-os para que atendam às exigências legais, especialmente à passagem da gestão das atividades de atenção à criança do Estado para o município.

Iniciou-se também um processo de transferência da gestão das creches municipais do âmbito da Secretaria de Assistência Social para o da Secretaria de Educação, vinculando-as ao sistema de ensino conforme determina a LDB e representando simbolicamente o reconhecimento do direito da criança de 0 a 6 anos à educação.

Essa troca de gestão foi programada para 2002 (creches de administração direta) e 2003 (conveniadas).

### **No âmbito da relação Estado/Município**

O documento *Nenhum a Menos* (Baptista et alii, 2001), elaborado com o objetivo de “subsidiar a construção de uma política de municipalização dos serviços de atenção à criança e ao adolescente em situação de risco pessoal e social”, constituiu-se como marco significativo do processo, principalmente em razão de ter sido elaborado em parceria com representantes da sociedade civil e do Estado, nas figuras do executivo estadual e municipal, do Poder Judiciário, do Ministério Público, de Universidades, de especialistas e de integrantes de instituições não governamentais. Esse documento explicita a prioridade da criança e do adolescente em situação de risco pessoal e social, que anteriormente não eram vistos pela política de assistência do município, além de “dar o tom” de análise da política pública.

Segundo o texto, “o momento de municipalização é precioso pela possibilidade que representa de significar um salto expressivo na qualidade do atendimento que se presta à infância e juventude na cidade de São Paulo, na medida que pressupõe a adoção de um novo paradigma de apreensão da questão e de intervenção sobre ela” (Baptista et alii, 2001:9).

Outro componente importante do *Nenhum a Menos* são os pressupostos da Política da Criança e do Adolescente, que reafirmam entre outros pontos, a busca da desinstitucionalização, a construção de uma mentalidade de reconhecimento de direitos e o respeito às diferenças, imprescindíveis às mudanças.

A democratização desse debate se ampliou através de duas audiências públicas, na Universidade Mackenzie e na Câmara

Municipal, nas quais foi formatado o conteúdo dos dois Protocolos de Intenção assinados entre os Governos do Estado e do Município como importantes suportes para a municipalização da Política da Criança e do Adolescente.

Igual metodologia foi assumida no processo de municipalização das Medidas Sócio-Educativas em Meio Aberto, acompanhado de oficinas temáticas para aproximação da complexa questão, originando um protocolo SAS/ Governo do Estado.

### **No âmbito da relação Federação/Estado/Município**

O atendimento às determinações da Lei Orgânica da Assistência Social e do Estatuto da Criança e do Adolescente levaram a um esforço pela municipalização de programas, projetos, serviços e benefícios que estavam a cargo das esferas federal e estadual. Isso ampliou as ações desenvolvidas pelo executivo municipal, que teve de coordenar suas próprias iniciativas com as iniciativas que já existiam, de maneira um tanto pulverizada, nos níveis federal e estadual.

Esse processo de municipalização foi desencadeado em 2002. A Secretaria da Assistência Social do Município realizou entendimentos sistemáticos com a Secretaria do Estado da Assistência e Desenvolvimento Social (SEADS) e com a Secretaria de Assistência Social do Ministério da Previdência e Assistência Social, tendo em vista estudar as modalidades de atendimento, sua compatibilidade com a rede municipal e as fontes de financiamento (PLASp/2002-2003: 62).

Nesse contexto se situa o controle das ações federais na cidade de São Paulo no campo da criança e do adolescente e de suas famílias: o projeto PETI – Erradicação do Trabalho Infantil –, o Bolsa-Escola, o Agente Jovem e o Sentinela. Muitas dessas ações estão relacionadas

a projetos implantados na administração anterior e têm duração determinada de convênio (doze meses, renováveis a cada ano).

É importante lembrar que o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e os Conselhos Tutelares possuem um instrumento de informação com um imenso potencial de coleta de dados de violação de direitos para orientação das políticas públicas, o SIPIA – Sistema de Informação da Criança e do Adolescente. Projeto democrático, discutido nas diversas instâncias da sociedade comprometidas com a questão da criança, o SIPIA engloba um sistema informatizado com um software que tem mudado de acordo com as propostas apresentadas, para adequar-se às necessidades da população atendida. A coordenação nacional do sistema é do governo federal (Secretaria de Estado dos Direitos Humanos), e a coordenação estadual é constituída de um Comitê Gestor com representantes do Conselho Estadual de Direitos da Criança, da Secretaria de Estado de Assistência Social e da Prodesp – Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo. No âmbito municipal, os dados são coligidos junto às comunidades e encaminhados ao Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente e, então, ao Conselho Estadual de Direitos, que os envia para o nível federal, constituindo-se uma Rede Nacional de Informações sobre a criança e o adolescente.

Entretanto, inúmeras dificuldades têm contribuído para que o sistema, parcialmente implantado, não se desenvolva. A primeira delas é o desconhecimento da sociedade, que não tem informações sobre o mesmo: até na universidade, com pesquisadores ávidos por dados fidedignos, não se ouve falar no sistema. A segunda é a distância do executivo municipal com relação ao SIPIA, que funciona independentemente de qualquer relação com o executivo. Outras dificuldades são a falta de formação técnica dos Conselheiros Tutelares

para operarem o sistema informatizado, o alto custo e a falta de equipamentos e, sobretudo, a falta de vontade política de dar condições de funcionamento ao sistema. Estas dificuldades têm impossibilitado que São Paulo e o Brasil conheçam a realidade de suas crianças e adolescentes e que possam ter um referencial seguro para as políticas públicas municipais, estaduais e nacional.

### **No âmbito da interlocução com a Sociedade Civil**

Tendo em conta que não é apenas a administração municipal que possui ferramentas para enfrentar os desafios que dizem respeito à infância e à adolescência na cidade de São Paulo, e que a sociedade civil dispõe de organizações que lutam pela implementação dos direitos sociais – como os fóruns, a OAB e as entidades de defesa de direitos de modo geral –, entre as Diretrizes de Programa de Governo expostas pela Coligação Muda São Paulo por ocasião da campanha eleitoral de Marta Suplicy encontra-se a proposta de adoção de mecanismos propiciadores da participação popular na gestão das políticas municipais de caráter setorial e regional, implementando os dispositivos da Lei Orgânica do Município. Nessas Diretrizes estão previstas a participação dos cidadãos e cidadãs, do poder público e de funcionários na gestão de equipamentos públicos, além da criação de conselhos setoriais de âmbito regional e municipal.

Segundo tais Diretrizes, a Coligação se propunha a: implantar de forma articulada as políticas sociais básicas de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte e lazer, em conjunto com o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, garantindo os direitos fundamentais de crianças e adolescentes do município; apoiar e fortalecer o Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente, para formular e fiscalizar a implementação de política

pública para a infância e a adolescência na cidade de São Paulo, conforme preconiza o ECA; implantar o Programa de Apoio Sócio-Familiar (PROASF), elaborado e aprovado por iniciativa do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente em 1996, como parte integrante da política pública de atenção a crianças, adolescentes e suas famílias; implantar gestão transparente e participativa do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FUMCAD), inserindo sua discussão no Orçamento Participativo.

No contexto da interlocução do executivo municipal com a sociedade civil situam-se suas relações com o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, de acordo com as recomendações do ECA em seu artigo 88. O Conselho<sup>11</sup> foi instituído e regulamentado na cidade de São Paulo pela Lei Municipal 11.123/91, que dispõe sobre a política municipal dos direitos da criança e do adolescente, durante o governo da Prefeita Luiza Erundina de Souza (1989-1992), logo após a promulgação do ECA.

No início, o funcionamento do CMDCA-SP foi marcado pelo estranhamento entre as representações do governo e da sociedade civil. Nem o objetivo comum de defesa dos direitos da criança, que com maior ou menor compromisso unia a todos – muitos aprendendo a visualizar a criança como sujeito de direitos e, rapidamente aderindo à nova descoberta –, conseguia romper a separação do conselho. Tal estranhamento, apesar do indiscutível apoio da administração municipal, manifestava-se por posições antagônicas, possivelmente decorrentes de uma cultura de negação da cidadania e de desconfianças mútuas, construída nos anos de exceção.

Nos governos municipais de Paulo Maluf e Celso Pitta, de cunho conservador, certamente não houve avanços na superação do problema, pois persistiram os padrões tradicionais de paternalismo e



clientelismo na relação do Estado com a sociedade civil. A participação popular organizada perdeu seu caráter prioritário, e os órgãos que possibilitavam esse movimento sentiram o retrocesso (Baptista et alii, 2002:30). Evidenciou-se a falta de compromisso dos dirigentes municipais com a política de defesa de direitos da infância e da adolescência. Nesse período o executivo municipal esvaziou sua representação no CMDCA, que teve prejudicadas as condições materiais e financeiras necessárias para que desempenhasse suas funções legais. O Conselho viveu um período de resistência e de combate aos retrocessos impostos pelo executivo, buscando utilizar as resoluções como instrumento de posicionamento e de pressão (Baptista et alii, 2002:30).

Na gestão 94-96 do CMDCA, discussões sobre política de atendimento para crianças e adolescentes do município deram origem ao Programa de Apoio e Orientação Sócio-Familiar (PROASF), destinado a famílias de crianças e adolescentes em risco, parcialmente implantado e posteriormente revogado na gestão Celso Pitta (Baptista et alii, 2002:30).

A partir desse momento, o CMDCA passou do papel de instância deliberativa de políticas públicas um papel de gestor (formulador e financiador) de projetos, operados com recursos do FUMCAD<sup>12</sup>, que foram tomando feição de serviços de operação continuada. A administração Aldaíza Sposati da Secretaria da Assistência Social do Município assumiu como uma de suas prioridades a revisão dessas ações financiadas pelo FUMCAD e pela SAS, tendo por base que os serviços continuados de uma política pública devem fazer parte do conjunto de ações que compõem o orçamento do executivo. Nesse sentido, o PLASp esclarece (p.46) que os serviços continuados, desenvolvidos desde 1998 através de projetos financiados pelo FUMCAD, como os CEDECAS, foram assumidos como parte da

política pública da assistência social, e que o processo de revisão desta vinculação deveria ser consolidado ainda no ano de 2003.

Embora se reconheça que houve uma aproximação entre Governo e Sociedade, na atual administração o que se evidencia é a persistência das dificuldades na implementação de uma política de responsabilidades compartilhadas, parceria e diálogo entre o Executivo e o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, sobretudo no que diz respeito a suas competências e atribuições legais, às definições sobre o que é específico do executivo e o que é próprio de um conselho de gestão de políticas públicas, como o controle social das políticas e a mobilização da sociedade para a discussão e a elaboração de propostas. Acresce-se a essas dificuldades o descompasso existente entre a dimensão da problemática na área da criança e do adolescente na cidade e as possibilidades de oferta de serviços pelo executivo. Portanto, não vem sendo cumprida a meta de *requalificar as relações com os conselhos e fóruns da cidade* (meta número 134 do PLASp/2002-2003, p.71).

Outro espaço de interlocução entre o executivo municipal e a sociedade são os Conselhos Tutelares. No governo Luiza Erundina, foram implantados 20 desses conselhos na cidade de São Paulo. Na gestão Marta Suplicy, este número foi ampliado para 34, o que possibilitou uma presença mais próxima de conselheiros nas diferentes regiões da cidade. A combinação desta medida com a implantação das 31 subprefeituras do município pode favorecer um contato mais próximo dos conselheiros tutelares com os subprefeitos, o que é essencial para que se possa garantir os direitos das crianças e adolescentes nas diferentes regiões da cidade. Entretanto, esses contatos ainda dependem de um relacionamento de caráter pessoal e da maior ou menor compreensão dos dirigentes sobre a questão da criança e do adolescente como sujeitos de direitos.

## 4. Programas e projetos no âmbito das Secretarias Municipais

### 4.1- Secretaria Municipal da Assistência Social<sup>13</sup>

Art. 221- *É dever do Município a promoção e a assistência visando garantir o atendimento dos direitos sociais da população de baixa renda, através de ação descentralizada e articulada com outros órgãos públicos, e com entidades sociais sem finalidade lucrativa, procurando assegurar, especialmente:*

I- o atendimento à criança, em caráter suplementar, através de programas que incluam sua proteção, garantindo-lhe a permanência em seu próprio meio;

II- o atendimento ao adolescente em espaços de convivência que propiciem programações culturais, esportivas, de lazer e de formação profissional;

III- a prioridade no atendimento à população em estado de abandono e marginalização na sociedade.

*Lei Orgânica do Município de São Paulo, abril de 1990.*

De todas as políticas públicas através das quais a atenção à infância e à adolescência se viabiliza operacionalmente, a da assistência social assume dimensões especiais pois não é destinada ao universo total da população, mas a grupos da sociedade que se encontram em estado permanente ou temporário de necessidade ou vulnerabilidade.

Em razão de um antigo acordo celebrado na década de 50 (Sposati 2001a: 44), a operacionalização de políticas de assistência social voltadas para a infância e a adolescência em São Paulo foi por muito tempo repartida entre Estado e Município: cabia ao Município o atendimento daqueles que tinham endereço, e ao Estado, o atendimento aos “não domiciliados”, em situação de vulnerabilidade e risco.

As determinações de municipalização do atendimento a crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social (ECA, art. 88 I; LOAS, art. 221) obrigaram a Secretaria da Assistência Social a efetuar um complexo redimensionamento institucional, que incluiu a aquisição de conhecimentos em uma área na qual não tinha experiência acumulada. A SAS tomou como ponto de partida a definição das responsabilidades do executivo face à questão, de modo a formular as bases para a organização, gestão e controle de um sistema municipal de proteção à infância e à adolescência<sup>14</sup> onde se inter-relacionam subsistemas, de acordo com a especificidade das áreas de programação.

Para viabilizar o trabalho de construção desse sistema, a secretaria está analisando os serviços que o comporiam, procurando detectar aqueles que se articulam e que poderiam configurar subsistemas. Concomitantemente, está estruturando esses serviços para informar a operação do sistema, especificando seus modos de organização e de atuação, construindo indicadores para controlar e avaliar seu funcionamento e estabelecendo padrões e normas de operação.

Esse movimento está expresso na meta 47 do PLASp/2002-2003 (p.56):

*Criar padrões e indicadores para monitorar e avaliar os resultados, a eficácia e a efetividade das ações da SAS. Contemplar no estudo de indicadores de avaliação e monitoramento de processos e resultados: - a dimensão da demanda; - o grau de vulnerabilidade social; - a adequação das ações; - a cobertura, a abrangência e o alcance social; - o grau de resolutividade das ações; - a garantia de segurança social; - a eficiência, eficácia e efetividade das ações; - a democratização da gestão; - a qualidade dos resultados; - a autonomia dos usuários.*

A organização do Sistema estabeleceu dois tipos de subsistemas que se inter-relacionam:

- um Subsistema Preventivo Socioeducativo, cuja programação se faria através de núcleos socioeducativos para crianças, para adolescentes e para jovens. Neste subsistema situam-se programas que atendem diferentes faixas etárias, além de um conjunto de serviços diferenciados, que desenvolvem atividades diversificadas dependendo da demanda de cada região: capacitação de lideranças, atividades de desenvolvimento de potencialidades artísticas (na região do Morumbi), o projeto Refazendo Vínculos etc.
- um Subsistema de Proteção Social Especial, que acolheria com atendimento especial crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco. Esta rede incluiria os abrigos, os serviços de proteção a vítimas de todos os tipos de violência (abuso, maus tratos etc.) e os Centros de Referência da Criança e do Adolescente – que hoje são as Estações Cidadania –, as Casas de Acolhida, o trabalho dos educadores sociais de rua. As inter-relações institucionais se fariam a partir do Centro de Referência, que teria como atribuições a gestão e o controle da relação entre a demanda e a oferta de serviços.

No entanto, a efetivação desse Sistema não depende apenas da organização que está em curso, mas também de um processo mais amplo de municipalização e da implementação, prevista na LOAS, do comando único na área da assistência social no âmbito da atenção a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. Não se trata de fazer uma mera transferência de serviços, mas uma alteração fundamental na atenção à criança e ao adolescente em risco, tendo como parâmetros os padrões do ECA. Tal alteração deve, necessariamente, ser pensada na perspectiva do conjunto das políticas sociais, uma vez que a vulnerabilidade é frequentemente efeito da ausência ou insuficiência de políticas de educação, trabalho,

habitação, saúde, apoio às famílias, lazer e cultura. Além disso, deve haver uma articulação com a Justiça da Infância e da Juventude, o Ministério Público e o Conselho Tutelar.

A municipalização dos serviços estava sendo feita, até o momento da elaboração desse trabalho, em um ritmo muito intenso. As ações do Estado que vêm sendo municipalizadas são bastante diversificadas, incluindo projetos que não integram programas mais abrangentes – como o Projeto Pixote, que enfrenta a questão das drogas e da dependência e foi assumido pelo município por possuir uma proposta diferenciada e por estar a cargo de uma organização cujo trabalho é exemplar – e projetos de maiores dimensões, como o Fortalecendo a Família.

Na área da Proteção Social, os serviços de abrigo não foram completamente transferidos; no momento da elaboração desse trabalho, estavam em fase de discussão e acertos, tendo sido criado um grupo de trabalho composto por representantes do Estado e do Município para discutir as questões de gestão, financiamento e padrões.

#### **4.1.1- Programas de acolhida à criança e ao adolescente**

Segundo material preparado para a discussão do Orçamento Participativo (Ciclo Temático 2002), programas de acolhida destinam-se às crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social e pretendem garantir a elas proteção, convivência familiar e inclusão nas políticas públicas. Compõem a política de acolhida à criança e ao adolescente na gestão Marta Suplicy: as Estações Cidadania, as Casas de Acolhida, a Educação Social de Rua, os Abrigos. Estavam em estudo os Projetos de Famílias Guardiãs e República Jovem.

No PLASp/2002-2003 (p.63), a acolhida é considerada uma das medidas primordiais da política de assistência social, uma vez que diz

respeito à provisão de necessidades humanas básicas. Com programas de acolhida pretende-se favorecer a conquista da autonomia para o suprimento de tais necessidades, embora no próprio PLASp admita-se que parte dos indivíduos talvez não a conquistem, em razão de fatores como idade e deficiências ou restrições de saúde física ou mental.

A acolhida pode ser determinada por necessidade de separação do convívio familiar em função de abandono, violência doméstica ou social, drogadição, negligência, criminalidade, desastres ou acidentes naturais. Nesse tipo de programa, a criança e o adolescente devem ser tomados como sujeitos de direitos em sua **integralidade**. As políticas de proteção especial devem ser compreendidas em continuidade e articulação com as políticas básicas e com os recursos da comunidade, que devem ser potencializados para viabilizar a implementação e a condução das políticas de maneira universalizada.

Para as situações críticas, de cronificação ou gravidade de danos, serão necessárias medidas e programas específicos. Isto é especialmente importante porque a resposta às situações de intensa exclusão ou vulnerabilidade através de políticas fragmentadas ou de caráter assistencialista produz a cronificação do risco.

Essa política possui ainda uma outra especificidade, que é a de apresentar uma grande interface do poder executivo com o judiciário, que confere o respaldo necessário nas questões que envolvem sua função essencial de dirimir conflitos, rotineiras nessa área como em casos de guarda ou tutela.

A municipalização desse tipo de atenção voltada à criança e ao adolescente foi objeto de uma proposta elaborada por uma Comissão Interinstitucional composta por diferentes instâncias governamentais, pelos Conselhos Municipal, Estadual e Tutelares

e pelo Ministério Público. Esta proposta foi discutida em Seminário realizado em abril de 2002, com a participação das Secretarias Municipal e Estadual de Assistência Social, Judiciário, ONGs e especialistas. Em junho de 2002, assinalando a primeira etapa do processo de municipalização, foi assinado convênio com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social.

### **Estação Cidadania**

A proposta de SAS é instalar 5 Estações Cidadania no município. No momento deste estudo existiam 2 implantadas, uma na região leste-1 e a outra na região sul. A Meta 64 (PLASp/2002-2003: 64) explicita: *Ampliar a instalação da rede de proteção nas 5 macro-regiões da cidade.*

A Estação Cidadania funciona nas 24 horas do dia. Presta atendimento a crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade e risco, trazidos ou encaminhado pelos educadores de rua, por moradores, pelo Conselho Tutelar. A permanência dessas crianças e adolescentes é de no máximo 24 horas, período em que os técnicos fazem uma avaliação da situação e das possibilidades de atendimento e os encaminha para os serviços disponíveis na cidade. As duas Estações têm dois dormitórios com duas camas cada um, para as situações de chegada à noite.

A meta de nº 15 do PLASp (p.47) para o período 2002-2003 sinaliza: *ampliar e qualificar os Centros de Referência das SAS Regionais como espaços de acolhida, ampliando sua ação para novas situações de risco.* É previsto que a Estação Cidadania tenha acesso a dados informatizados. Os equipamentos foram comprados recentemente e a SAS iniciou o processo de instalação do sistema. Para isto foi estabelecida uma parceria com o BNDES, para uma consultoria para modernizar o sistema e



construir um Centro de Referência da Criança e do Adolescente e um Centro de Referência da Assistência Social.

Nesse contexto serão repensados o sistema e seu monitoramento buscando ação e encaminhamentos mais decisivos. O um sistema será disponível ao público, com acesso diferenciado, e o reconvenimento com as organizações será feito com base nele.

### **Casas de Acolhida**

As Casas de Acolhida diferenciam-se dos abrigos porque têm um movimento mais intenso. Frequentemente a criança ou o adolescente permanece nessas casas por menos tempo que em um abrigo, uma vez que além do acolhimento elas realizam um trabalho social orientado para o retorno à família e o alcance dos demais serviços da rede.

O PLASp/2002-2003 informa que existem no município 7 Casas de Acolhida (sendo 3 com recursos próprios do Município). Duas dessas Casas, uma na zona sul e uma na zona leste, funcionam em convênio com o Projeto Travessia.

### **Educação social de rua**

Embora na cidade de São Paulo tenham sido realizadas, em diferentes momentos, pesquisas para estimar o número e configurar o perfil de crianças e adolescentes que fazem da rua seu espaço de moradia e trabalho, atualmente o que temos são informações fragmentadas, advindas de relatórios de prestação de serviços de instituições que realizam o trabalho de educação social de rua.

Por esses dados temos a informação de que, na região central, existem cerca de 150 crianças e adolescentes dormindo na rua, e nas regiões de Pinheiros e Lapa existem aproximadamente 40 nessa mesma situação. Nessas duas regiões, há uma maior concentração de crianças

e adolescentes estão na rua para trabalhar, considerando-se como trabalho qualquer atividade que possibilite acesso a uma renda, incluindo pedir esmola.

A educação social de rua é o trabalho realizado por profissionais que desenvolvem uma ação educativa nas ruas como um primeiro passo na abordagem desses meninos e meninas, *problematizando sua prática social (vivência na rua, família, ocupação), instrumentalizando-os através da reflexão, de técnicas e conhecimentos científicos, práticos e teóricos, abrindo espaço à mudança de atitude face a si mesmos (auto-estima) e à sociedade, gerando uma prática social qualitativamente nova* (CMDCA, 1995, parte II:3).

O programa de Educadores de Rua é objeto da Meta nº 14 do PLASp (p.47). Atualmente, o projeto Travessia realiza esse trabalho em convênio com a SAS, na zona sul, na zona leste e no centro ampliado. Existe também um convênio, na zona leste, com a organização Casa da Praça e, em Pinheiros, com outra ONG.

### **Abrigo**

As dificuldades de acesso a condições dignas de vida têm levado muitas famílias em grave situação de pobreza ou com dificuldades extremas a buscar no judiciário uma alternativa para garantir a sobrevivência de seus filhos, “juridicalizando” a questão.

Depoimento de profissionais do judiciário apontam que a ausência ou a pouca eficiência das políticas sociais *termina por levar muitos cidadãos a procurarem pela via judicial soluções que, pela Lei, estariam asseguradas a todos os cidadãos. Sendo assim, na maioria das vezes, a “inclusão” pelo viés jurídico acaba tendo um cunho punitivo e avassalador para muitos dos que recorrem ao sistema jurídico, em busca de uma justiça social* (Matias, 2002:61).

Esses profissionais consideram que *o abrigamento da criança, determinado pela justiça, se transforma em abandono. Porque o abrigamento de criança é abandono, ainda que no primeiro momento não seja. (...) às vezes essa mãe está preocupada em conseguir meios de sobrevivência para o filho e vem ao fórum entregar para o abrigo. Na seqüência, vai se desfazendo o vínculo (...)* (Matias: 61-62).

O abrigo é uma das medidas de proteção social previstas no ECA. Significa acolhimento institucional provisório de jovens ou de crianças em situação de risco pessoal e social, que precisem ser acolhidos e protegidos até que suas famílias possam recuperar a capacidade de protegê-los ou até que se indique uma nova família para assumi-los<sup>15</sup>. Neste último caso o abrigo pode ser encarado como uma forma de transição para a colocação em família substituta (ECA, art.101, Parágrafo único).

O abrigamento de crianças se faz a pedido das próprias famílias, ou por encaminhamento dos Conselhos Tutelares, de outros órgãos de defesa dos direitos da infância e da juventude, ou, ainda, por determinação judicial. Conforme parágrafo único do art. 92 do ECA, o dirigente do abrigo assume o papel de guardião<sup>16</sup> da criança ou adolescente durante o período de abrigamento. O atendimento em abrigo se realiza em tempo integral, para crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 17 anos e 11 meses, incluindo grupos de irmãos, em regime de co-educação (ambos os sexos).

O abrigo apresenta-se, portanto, como uma alternativa provisória de moradia, devendo manter um clima residencial e realizar um atendimento personalizado às crianças e adolescentes que acolher. Para tanto, esse atendimento deve ocorrer em pequenas unidades e para pequenos grupos, possibilitando sua participação na vida comunitária e utilizando os recursos por ela oferecidos, como escolas, áreas de lazer, centros médicos, quadras esportivas, etc. A resolução

nº 53 do Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente do Município de São Paulo estabeleceu como parâmetro o atendimento de 20 crianças/adolescentes em cada casa.

É também determinação do ECA que as entidades governamentais e não-governamentais que quiserem operar abrigos devam ter seus programas inscritos no Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o qual comunicará o registro ao Conselho Tutelar e à autoridade judiciária de sua localidade (ECA, artigo 91). Os princípios para o atendimento em abrigos estão preconizados no Estatuto da Criança e do Adolescente em seu artigo 92.

O princípio central da intervenção através do abrigo é a **provisoriedade**. Nessa perspectiva, Scheinvar (in Curi, Amaral e Silva e Mendez, 2000:311-312) destaca que o Parágrafo único do art.101 do ECA deixa clara a provisoriedade do abrigo e a excepcionalidade dessa opção, que só deve ser encarada como resposta a uma situação imediata, na qual a criança ou o adolescente não conte com um lugar seguro para permanecer momentaneamente. Segundo o autor, o abrigo é um recurso de retaguarda, no qual a criança deve permanecer pelo menor tempo possível, apenas o necessário para seu encaminhamento a instâncias pertinentes.

Em 2001<sup>17</sup> havia uma grande heterogeneidade na realidade dos abrigos na cidade de São Paulo, tanto no que se refere aos critérios de atendimento dos abrigados (sexo, faixa etária, tempo de permanência, atendimento especializado), quanto em relação às características das instituições que realizam esse serviço (tamanho, tempo de funcionamento, metodologia, ideologia e mentalidade no trato com as crianças e adolescentes).

Tendo em vista a falta de informações fidedignas e atualizadas sobre as instituições de abrigo e sobre o perfil das crianças e

dos adolescentes abrigados no município de São Paulo, a Secretaria Municipal de Assistência Social iniciou, em dezembro de 2003, uma pesquisa em parceria com o Núcleo da Criança e do Adolescente do Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da PUCSP, com a AASPTJ – Associação dos Assistentes Sociais e Psicólogos do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo – e com a Fundação ORSA, com o objetivo de conhecer a realidade dos abrigos e de seus usuários. Os 185 abrigos pesquisados atendiam um total de 4.847 crianças e adolescentes e, no geral, apresentavam esgotamento de sua capacidade de atendimento (Oliveira, 2003:30).

No momento da elaboração do presente balanço, o município tinha convênio com 42 desses equipamentos, com capacidade para 787 crianças e adolescentes na faixa etária de 0 a 17 anos e 11 meses, sendo apenas 1 equipamento voltado à faixa etária de 0 a 21 anos (Oliveira, 2003:49).

Para a efetivação do processo de municipalização, estão sendo negociados alguns pontos que dificultam a transferência do Programa de Abrigos do Estado, como por exemplo questões relacionadas aos financiamentos e aos padrões. A atual administração do Estado herdou da FEBEM uma situação problemática, tanto na organização quanto no financiamento de abrigos. O CMDCA determina que os abrigos devem ter no máximo 20 crianças ou adolescentes, mas a maioria dos abrigos financiados pelo Estado, que são anteriores a essa resolução, têm 30, 40 ou até mais crianças. Quanto ao financiamento, a Prefeitura repassa para os abrigos com ela conveniados o valor de R\$ 1.150,00 *per capita*, e se responsabiliza ainda, em alguns casos, pelas despesas de aluguel, água, luz e alimentação. No caso dos abrigos conveniados com o Estado não existe um padrão de convênio, são repassados de R\$ 100,00 a R\$ 900,00 *per capita*<sup>18</sup>.

O PLASp 2002-2003 (p.64) arrola importantes metas para a municipalização desse projeto:

*Meta 65: Concluir, divulgar e analisar propostas do estudo de abrigo, em execução através de parceria com o Núcleo da Criança e do Adolescente da PUC/SP, a Fundação ORSA, a AASPTJ/SP, cuja finalidade é realizar um diagnóstico que aponte os motivos do abrigamento, tempo de permanência, desligamento, relação com as famílias, entre outras questões.*

*Meta 66: Propor ajuste de padrões de qualidade e custeio, segundo resultados de estudos em desenvolvimento.*

*Meta 68: Articular o trabalho social realizado pela rede de abrigos com os demais programas e serviços da rede de Assistência Social e das demais políticas públicas, com prioridade para a inclusão das famílias em benefícios e trabalho social, prevendo a inclusão no Programa Renda Cidadã e Fortalecendo a Família, buscando a ampliação de vagas para esta atenção.*

### **Famílias guardiãs**

As Famílias guardiãs representam uma alternativa de medida protetiva que vem sendo estudada pela SAS e está ainda em negociação. Há possibilidade de uma primeira experiência em parceria com as Varas de Pinheiros e Santo Amaro. Trata-se de famílias selecionadas e treinadas para acolher temporariamente crianças e/ou adolescentes no período em que suas famílias de origem (ou suas famílias substitutas) ainda não estejam em condições de assumi-las de forma definitiva.

Esta é uma proposta que vem sendo construída em razão da necessidade de adequação dos serviços às demandas da criança e do adolescente, considerando a heterogeneidade e as diferentes condições de vulnerabilidade desse grupo. Esta proposta de atendimento se apóia no princípio da **desinstitucionalização**, na ampliação da convivência familiar e comunitária e na garantia de acesso prioritário a serviços públicos. Nesse sentido, ela deve necessariamente ser respaldada em políticas de apoio às famílias.

A Meta 67 do PLASp 2002-2003 (p.64) trata dessa proposta: *Dar continuidade a estudo e debate sobre Família Guardiã em parceria com organizações governamentais e não governamentais nacionais e internacionais, dentre elas Rotary Internacional, Poder Judiciário e Organização Torino - Regione Piemonte - Italia (Direzione Politiche Sociali e Agenzia Regionali per le Adozioni Internazionali) para eventual inclusão dessa modalidade na rede de atenção a crianças e adolescentes.*

### **República Jovem**

Este tipo de programa, voltado a adolescentes em vias de atingir a maioridade, propõe-se a fazer a intermediação entre a proteção institucional recebida no decorrer da menoridade e a vivência da autonomia necessária para a vida em sociedade do cidadão adulto, e é contemplado pela Meta 69 do PLASp 2002-2003 (p.64).

#### **4.1.2 - Programa de provisão de benefícios e auxílios**

A provisão de benefícios e auxílios em caráter eventual ou continuado *tendo em vista fornecer uma renda mínima a indivíduos que por si só não teriam condições de suprir as próprias necessidades básicas* (Colin, e Fowler, 1999:93) é prevista na LOAS e direcionada pessoas idosas ou com deficiências.

Os seguintes programas incluem-se na política de provisão de benefícios e auxílios da SAS e têm uma relação direta com a qualidade de vida de crianças e adolescentes do município: Fortalecendo a Família e Renda Cidadã, Núcleos de Apoio à Família, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Agente Jovem, Programa de atenção à criança pequena com deficiência, vigilância da exclusão social, defesa de direitos, Programa Sentinela e Centros de Defesa da Criança e do Adolescente (CEDECAS).

### **Fortalecendo a Família**

É um programa financiado pelo governo do Estado, que propicia trabalho social e transferência de renda<sup>19</sup> para famílias selecionadas dentre as que têm condições econômicas precárias e que incluem crianças, adolescentes e jovens em situação de vulnerabilidade. Atende famílias residentes em áreas prioritárias pelos seus índices de exclusão, devendo necessariamente se articular com as políticas sociais básicas.

Iniciado em outubro de 2002, realiza-se a partir de um Convênio entre a Secretaria da Assistência Social e a Fundação São Paulo (PUCSP/IEE) e de parcerias com a UNICSUL, a UNISA e outras instituições locais que cedem espaço para as reuniões com os usuários. Proporciona ajuda financeira a segmentos da população sem recursos suficientes para sobrevivência imediata, por meio de transferência monetária diretamente às famílias, e pretende ser um instrumento voltado à interrupção da transmissão familiar da pobreza, melhorando as oportunidades educacionais de crianças e jovens e as condições gerais de vida do grupo familiar. Busca fortalecer as famílias no que diz respeito aos direitos de cidadania e à autonomia de seus participantes, procurando propiciar sua inclusão social por meio do acesso às políticas sociais e a atividades de lazer, pela disponibilização de recursos informacionais e pela apropriação do território, da região e da cidade. O sujeito preferencial do programa é a mulher-mãe.

O programa teve como primeiro desafio a redefinição das políticas sociais vigentes, buscando elevar seu patamar de qualidade para acolher a população que historicamente não tinha acesso a elas. Uma expressão significativa dessa redefinição das políticas é a Meta 59 do PLASp/2002-2003 (p. 62), que tem por proposta *instalar como eixo metodológico o trabalho com as famílias, primordialmente aquelas que*



*têm seus filhos nas ruas, em trabalho infantil, em abrigos, com violência doméstica, sem acesso a três refeições/dia, moradores em áreas de risco.*

Seu segundo desafio foi metodológico, uma vez que historicamente o trabalho socioeducativo com famílias em situação de pobreza era associado a práticas de controle, de enquadramento e de disciplinamento. Isso tornou necessária a criação de novas metodologias e novas estratégias, voltadas à emancipação dessa população permanentemente submetida a processos de subordinação e de exclusão, bem como ao acolhimento de suas expectativas. Esta metodologia se apóia no princípio de que se deve romper a separação entre programas de transferência de renda e os de desenvolvimento de serviços sociais básicos, através do trabalho socioeducativo. Os valores repassados nesses programas não resolvem a situação de pobreza e exclusão; é a associação desse tipo de programa a trabalhos com as famílias que favoreçam o acesso às políticas e a melhoria dos programas sociais que farão a diferença.

No convênio estabelecido, a SAS demandou da Fundação São Paulo, além do atendimento às famílias e da operação de um sistema de monitoramento do trabalho social com as mesmas, a construção e sistematização de um referencial teórico-metodológico a ser aplicado no atendimento contínuo a este tipo de clientela. São propósitos operacionais deste programa dar o atendimento no território onde a família se encontra e trabalhar com grupos de até 20 participantes.

Em entrevista realizada em setembro de 2003, fomos informados que, após 10 meses de funcionamento, o Programa começava a ganhar corpo em relação ao seu alcance social, à concepção do trabalho, à parceria Estado/sociedade (universidades, instituições locais) no âmbito da consecução de uma política pública. Ou seja: houve um avanço na construção de esferas públicas democráticas que viabilizam a participação de múltiplos sujeitos.

O PLASp (p. 66) informa que as 13.280 pessoas beneficiárias do programa residem nos distritos do Jardim Helena, Itaim Paulista, Guaianazes, Sapopemba, Jardim São Luiz, Vila Andrade, Grajaú e Cidade Dutra. 720 são famílias selecionadas dentre pessoas em situação de rua, atendidas pelo programa Acolher, no Glicério, Sé, Lapa e Moóca.

São Metas do PLASp/2002-2003 (p. 67): *analisar as vulnerabilidades das 1400 famílias atendidas* (Meta 89); *renovação por mais 12 meses em 2003 do Programa Fortalecendo a Família* (Meta 90); *divulgação dos resultados do estudo da realidade de famílias monoparentais que vivem nas diversas regiões da cidade* (Meta 91); *debate e capacitação sobre a metodologia do trabalho social* (Meta 92); *criar e disputar metas de ampliação de cobertura de serviços preventivos* (Meta 93).

### **Núcleo de Apoio à Família**

Este é outro programa de atendimento à família, financiado pelo governo federal. Em relação ao Fortalecendo a Família, tem um financiamento menor, portanto seu âmbito de ação é diferente. O programa mantém 15 Postos Comunitários de atendimento, em locais bastante distantes do centro, desprovidos de serviços e equipamentos de assistência social, onde não existe, por exemplo, Centro de Referência. Os NAF comunitários estão sendo implantados em Guaianazes, Lajeado, Parelheiros, Marsillac, Grajaú, Itaim Paulista, Vila Curuçá, Jardim Ângela, Capão Redondo, Tremembé, Cidade Ademar, Brasilândia, São Rafael e Iguatemi.

O programa mantém dois Postos Rodoviários que estão instalados no Terminal Rodoviário do Tietê (Distrito de Santana), com a retaguarda dos serviços da região para atender a população flutuante da cidade de São Paulo. Esses postos possuem capacidade de atendimento de

108.000 pessoas/ano, atendendo a famílias com crianças, migrantes e pessoas refugiadas ou em situação de rua.

Os 15 Postos Comunitários fazem um atendimento de “porta aberta” à população, por procura espontânea ou por encaminhamento do assistente social, oferecendo atendimento continuado em grupo. Cada posto atende 2.000 famílias/ano e incluem 15 jovens e 5 idosos recebem bolsa e capacitação para atuarem como agentes de desenvolvimento e mobilização para ações do programa. Esta capacitação tem por objetivo fazer com que o jovem se insira em ações positivas para seu próprio desenvolvimento e o de sua comunidade.

### **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - PETI**

PETI teve, em 2001, 909 crianças beneficiadas na cidade de São Paulo. Trata-se de um programa que opera com verba federal e destina-se a retirar crianças e adolescentes de 7 a 15 anos do trabalho infantil, encaminhando-os para atuação comunitária. Prevê a concessão de bolsa no valor de R\$ 40,00 por criança/adolescente efetivamente retirado do trabalho e o desenvolvimento de uma ação socioeducativa com as mesmas. Foi meta da SAS para 2003 a municipalização do Programa e a realização de 2000 atendimentos (Meta 97, PLASsp 2002-2003:67).

### **Agente Jovem**

Esse programa vem sendo desenvolvido em parceria com o Governo Federal desde janeiro de 2003. Destina-se a acompanhar e capacitar jovens de 15 a 17 anos para atuação comunitária e prevê a concessão de bolsa no valor de R\$ 65,00 por adolescente, através de parceria com a Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, onde os jovens recebem também cursos de cidadania

de duração determinada. O programa Agente Jovem trabalha com os adolescentes de forma continuada e, se possível, diária.

### **Programa de atenção à criança pequena com deficiência**

O projeto estadual Criando Asas atende crianças de 0 a 6 anos de idade portadoras de deficiência, propiciando estimulação psicossocial centrada no lúdico, com vistas à inclusão social. O projeto foi municipalizado em agosto/2002, e hoje estão em funcionamento 4 módulos, nas seguintes regiões: 1) Parque Anhanguera, Brasilândia, Itaquera e Penha; 2) Ermelino Matarazzo, Capela do Socorro, Parelheiros e Grajaú.

Três Metas do PLASp 2002-2003 dizem respeito a essa questão (p. 69): *construir um Centro de Apoio à Criança com Deficiência na zona sul através de emenda parlamentar (Ricardo Berzoini) (Meta 118); reformar a sede de trabalho da Sociedade Pestalozzi através de emenda parlamentar (Meta 119); analisar a rede de serviços e programas a serem municipalizados, tendo como base as diretrizes e pressupostos da Política Municipal para as Pessoas com Deficiência (Meta 120).*

### **Vigilância da exclusão social**

Esse programa consiste na construção de um espaço próprio na estrutura organizacional da SAS, com o objetivo de produzir informações consistentes e suficientes para uma ação de vigilância e prevenção do risco, da vulnerabilidade ou da exclusão social, monitorando as ações na área da assistência social. Deverá permitir a obtenção de diagnósticos consistentes da realidade e o acompanhamento das ações institucionais e de seus resultados face às demandas, avaliando sua eficiência, eficácia e efetividade. O programa está em implantação pela SAS, através de parceria com o Centro Brasileiro de Análise e Planejamento – CEBRAP.

### 4.1.3- Programas de convívio

Os programas de apoio aos adolescentes não foram objeto de inovações políticas significativa no decorrer dessa última década, na Secretaria responsável pela assistência social do município. No entanto, já existem na SAS uma experiência e uma discussão acumulada que permitem uma reflexão competente sobre a reorganização da política de atendimento à criança e ao adolescente nas faixas etárias acima dos 7 anos, procurando garantir maior clareza na definição de intenções e possibilitar o investimento na construção de uma metodologia.

São desenvolvidos atualmente os seguintes programas de convívio: Espaço Gente Jovem (EGJ), Programas de pré-profissionalização e de qualificação profissional, Primeiro Emprego e Medidas Socioeducativas em Meio Aberto.

#### **Espaço Gente Jovem**

A rede de Centros de Juventude/OSEM/EGJ (diversos nomes assumidos pelo programa nessa trajetória), voltada à atenção a crianças e adolescentes de 7 a 14 anos, teve início na administração Figueiredo Ferraz (1971-1973), que instalou dois programas com tinham capacidade para atender 130 adolescentes.

Na administração Miguel Colassuono (1973-1975), o programa de convênios de atenção ao adolescente se estendeu para 8 instituições, somando 890 adolescentes atendidos.

Na administração Olavo Setubal (1975-1979) esse tipo de atendimento se consolidou como política, e o número de unidades de atenção subiu para 53 – 3 de administração indireta e 50 particulares conveniadas –, com capacidade de atendimento a 4.594 adolescentes.

Na administração Reynaldo de Barros (1979-1982) a capacidade de atendimento do programa ampliou-se para 94 unidades – 7 de

administração indireta e 87 conveniadas – e a capacidade de atendimento passou a ser de 8.712 adolescentes.

Na administração Mario Covas (1983-1985) houve uma grande expansão do programa: o número de unidades de atendimento passou para 218 – 12 de administração indireta e 206 conveniadas – e a capacidade cresceu para 22.008 jovens.

Na administração Jânio Quadros (1986-1988) o número de unidades de atendimento aumentou para 279 – 13 de administração indireta e 266 conveniadas – e a capacidade de atendimento ampliou para 24.864 adolescentes.

Na administração Luiza Erundina (1989-1992) foram criados 28 Centros de Convivência de administração direta, com capacidade para atender 5.700 jovens, e as unidades de atendimento por entidades passaram a ser 315, ampliando-se a capacidade de atendimento total para 33.165 adolescentes.

Na administração Paulo Maluf (1993-1996) a rede foi mantida com pequenas variações: os Centros de Convivência de administração direta foram reduzidos para 23, com capacidade para atender 3.079 jovens. As unidades particulares de atendimento aumentaram para 322 e a capacidade total de atendimento cresceu para 36.465.

Na administração Celso Pitta (1997-2000) os Centros de Convivência de administração direta foram reduzidos para 18, com capacidade para atender 2.356 jovens, e o número de unidades de atendimento conveniado caiu para 316. No entanto, há informações de que a capacidade total de atendimento cresceu para 37.838.

Em 2001, no início da administração de Marta Suplicy, além dos 18 Centros de Convivência de administração direta, com capacidade para atender 1588 jovens, estavam funcionando 318 unidades de atendimento conveniado com capacidade de atendimento de 37.988

adolescentes. De acordo com o PLASp/2002-2003 (p.69) está em curso um projeto de capacitação e de análise diagnóstica, que vem se realizando em parceria com o CENPEC e com a participação de um grupo do EGJ e de técnicos de SAS.

Outros estudos da atual administração mostraram que os equipamentos existentes na cidade distribuem-se irregularmente nas áreas centrais e periféricas, não atingindo todas as regiões de maior exclusão social, e certamente não suprimindo a demanda por vagas. Nesse sentido, tendo constatado que a rede de serviços não está instalada ou distribuída a partir de critérios que levem em conta a efetiva realidade social, a administração municipal vinha expressando uma preocupação especial com a coerência territorial entre serviços prestados e agravamento dos riscos. Nessa perspectiva iniciou estudos sobre a rede de EGJs, nos quais procura confrontar a localização desses serviços e a concentração territorial de demandas (PLASp/2002-2003: 17).

Esses estudos indicaram a existência de 6 equipamentos na região de Pinheiros, considerada de mais baixo risco para a criança e o adolescente: 2 no Alto de Pinheiros, 2 no Jardim Paulista, 1 no Itaim Bibi e 1 em Pinheiros. O distrito de São Mateus tem 28 equipamentos, seguido de M'Boi Mirim, Jardim Ângela e Jardim São Luiz, com 23, e de Vila Prudente e Sapopemba, com 20. Entretanto, existe uma carência significativa em distritos onde se registram os maiores índices de risco juventude, como Parelheiros, que conta com apenas 2 equipamentos, e Marsillac, que não conta com equipamento algum.

É de se notar o valor *per capita* adotado pelo executivo municipal, em 2001, para o Espaço Gente Jovem<sup>20</sup> :

Até 60 crianças/jovens	R\$ 75,00
De 61 a 120 crianças/jovens	R\$ 54,00
Mais de 120 crianças/jovens	R\$ 51,00

Metas expressas no PLASp/2002-2003 (p.69) em relação ao EGJ:

Meta 106: *Analisar e debater o estudo do CENPEC e outros e propor medidas para requalificação do EGJ.*

Meta 107: *Alterar a nomeação dos EGJs.*

Meta 108: *Redirecionar os EGJs para a orientação da cidadania e não de jornada ampliada; isto que o faz programa do campo da educação e não da assistência social.*

Meta 109: *Identificar experiências inovadoras nos EGJs e criar intercâmbio de boas experiências e se possível premiação.*

Meta 110: *Analisar e criar “incubadoras sociais” de apoio aos EGJs.*

Meta 111: *Introduzir as experiências positivas na Loja Social de SAS através de proposta Show da Inclusão.*

### **Programas de pré-profissionalização e de qualificação profissional**

Este é um conjunto de programas destinados a adolescentes na faixa etária de 12-18 anos, com o objetivo de propiciar a eles o desenvolvimento de novas potencialidades e a conquista da autonomia, enfatizando o exercício da cidadania, a participação, a aquisição de habilidades básicas e específicas para sua introdução no mundo do trabalho e atuação em sociedade. Para esses programas, o *per capita* médio adotado pelo executivo municipal em 2001 foi de R\$ 128,00 (Sposati, 2001a:23-Tabela 2).

Na cidade de São Paulo funcionam apenas 11 equipamentos para projetos pré-profissionalizante, com capacidade para 568 adolescentes de 12 a 14 anos e 11 meses, sendo que São Mateus detém quase a metade das vagas, em 5 equipamentos. Existem também 98 equipamentos para projetos de qualificação profissional, com capacidade para 14.562 adolescentes na faixa etária de 15-17 anos e 11 meses, sendo que São Mateus detém o número mais expressivo: 7 equipamentos com 1080



vagas. Esta particularidade de São Mateus tem origem na postura intransigente e combativa do movimento regional de defesa dos direitos da criança e do adolescente (expresso pelo Fórum DCA-São Mateus), que tem contribuído decisivamente para assegurar conquistas e propiciar avanços nessa área.

### **Primeiro emprego**

Para o programa Primeiro emprego, o executivo municipal adotou, em 2001, um *per capita* de R\$ 81,00, mais R\$ 56,00 em vale-transporte<sup>21</sup>.

#### **4.1.4 - Programas de defesa e de garantias de direitos**

Há uma perspectiva de reorganização da SAS de modo a transformar em área-fim a provisão de direitos: o direito de ser ouvido, o direito de ser incluído, o direito reclamável e reclamado – todos eles partes do processo de construção do protagonismo e da cidadania.

O princípio norteador desta política é atribuir as responsabilidades relacionadas à criança e ao adolescente em situação de vulnerabilidade a todos os poderes – executivo, legislativo e judiciário –, em suas diferentes instâncias. Há também co-responsabilidade da família, da sociedade e, particularmente, de todos os agentes implicados direta ou indiretamente no atendimento a essa população.

### **Programa Sentinela**

o Sentinela é um programa federal municipalizado. Sua operação se faz em parceria com organizações especializadas, por meio de um conjunto de ações de assistência social destinadas ao atendimento técnico multiprofissional e humanitário a crianças e adolescentes vitimados pela violência sexual e a suas famílias. Essas ações são desenvolvidas no nível do município, sendo que em São Paulo o Programa é composto de apenas

5 núcleos, para atendimento psicológico e social de 380 crianças e adolescentes vítimas de abusos e maus tratos.

### **Serviços de proteção jurídico-social**

O Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 87, inciso V, propõe a instrumentalização de um conceito novo na área da infância e juventude do país: a proteção jurídico-social dos direitos individuais e coletivos dessa população.

No município de São Paulo, os serviços de proteção social e de apoio psicológico e jurídico a crianças, adolescentes, jovens e famílias, que já vinham sendo realizado pelos CEDECAS, foram assumidos como política pública e passaram a integrar a rede de serviços de proteção social e defesa de direitos da política de assistência social da cidade de São Paulo.

Esses serviços proporcionam acompanhamento jurídico, orientação em caso de ameaça ou violação de direitos individuais e coletivos, atuação técnica e processual de defesa de jovens vítimas de violência e lesados em seus direitos, bem como atuação técnica e processual de defesa do adolescente autor de ato infracional inserido em medida socioeducativa em meio aberto.

Já desde há alguns anos, os CEDECAS vinham sendo financiados pelo FUMCAD, com acompanhamento da SAS. Esta permanência de prestação de serviços configurava um serviço continuado, e não um projeto de prazo limitado. Após uma avaliação dessa ação, em conjunto com os CEDECAS, ficou evidente que ela deveria se transformar em um serviço de proteção jurídico-social, com continuidade garantida, no sentido de preservar a trajetória institucional vivida pelos CEDECAS junto à sociedade civil organizada. A ação foi então assumida como política municipal, em junho de 2002. Existem atualmente 9 convênios com CEDECAS, cada um com média de atendimento 100 adolescentes.

A grande discussão trazida pelos CEDECAS em relação a essa ação é que para cada jovem atendido existe uma rede familiar em risco: ou é o filho, ou a esposa, ou são os pais, o irmão. São as seguintes as metas estabelecidas no PLASsp/2002-2003 (p.71) em relação a este programa: *implantar no mínimo mais 2 CEDECAS em 2003* (Meta 127); *reposicionar a relação de atribuições entre CEDECAS e Conselhos Tutelares* (Meta 128); *instalar a política de defesa da criança e do adolescente vitimizado* (Meta 131).

### **Medidas socioeducativas em meio aberto**

Em dezembro de 2003, ainda estava em processo de negociação com a FEBEM a municipalização do atendimento das medidas socioeducativas em meio aberto. Já foram assinados dois protocolos de intenção; em agosto/2003 ocorreu uma reunião com o presidente da FEBEM, mas ainda não se efetivaram as medidas necessárias para a municipalização.

Nesse processo, a SAS realizou um levantamento e um mapeamento por endereço (georeferenciamento) dos adolescentes da cidade que têm problemas com a justiça por atos infracionais e que estão cumprindo medidas socioeducativas: o Mapa do Adolescente em Condições de Infração. Esse mapa dá condições para identificar as regiões com maior incidência de adolescentes nessas condições no Município de São Paulo.

O processo de municipalização das medidas sócio-educativas em meio aberto vem sendo discutido desde 2001 com diferentes grupos representativos da sociedade organizada. Essa discussão foi acompanhada de oficinas temáticas que originaram um protocolo de intenções assinado por SAS, FEBEM, Conselhos de Direitos, Conselhos Tutelares, representantes de organizações da sociedade

civil e representantes de organizações conveniadas com a FEBEM para atendimento de liberdade assistida. A composição desse grupo teve por objetivo viabilizar o projeto a ser apresentado para negociação, projeto que já está pronto e foi apresentado à cidade em audiência pública, tendo sido publicado em Diário Oficial.

O programa, por sua própria temática, enfrenta a questão da violência na cidade de São Paulo, onde os índices de violência vêm crescendo de forma preocupante. Nesse contexto, tem crescido também a violência contra a criança e o adolescente, notadamente contra o adolescente infrator. Segundo estudos realizados pelo Dr. Eduardo Cortez de Freitas Gouvea, diretor do Fórum das Varas Especiais da Infância e da Juventude de São Paulo, com base em dados coletados pelo Departamento de Execuções da Infância e da Adolescência (DEIJ), morrem a cada mês, por homicídio doloso, cerca de 20 adolescentes que cumprem medida socioeducativa em meio aberto por infração na cidade de São Paulo. De acordo com esses estudos, *isso é um sinal vermelho para nos avisar que algo de muito errado está acontecendo.*

Com base nesses dados, foi construída a seguinte tabela:

**Nº de adolescentes em medida, mortos no período 1996/2002**

de 5/96 a 4/97	de 5/97 a 4/98	de 5/98 a 4/99	de 5/99 a 4/01	de 5/01 a 4/02
94	103	107	184	199

Fonte: DEIJ

Em seu depoimento, o Dr. Eduardo Cortez de Freitas Gouvea faz uma crítica à ação do Estado face à questão. Segundo ele, o que está acontecendo é que os meninos não estão sendo ressocializados pelo Estado quando passam pela FEBEM, *e também não estão recebendo a orientação adequada das entidades e dos técnicos que são ineficientes e que deveriam acompanhá-los no cumprimento da medida em meio aberto.*

É esse o desafio posto para a SAS nesse processo de municipalização. A medida socioeducativa de prestação de serviços à comunidade já está sendo assumida pela Secretaria, que está descentralizando o serviço e construindo a metodologia de atendimento. Existe um projeto com capacidade para atendimento de 60 adolescentes em prestação de serviços à comunidade, operado pelo CEDECA Interlagos, que foi inicialmente conveniado com o FUMCAD e assumido como ação continuada pela SAS.

No PLASp estão indicados 15 equipamentos com capacidade para 2.118 adolescentes de 12 a 18 anos de idade, cumprindo medidas socioeducativas em meio aberto. 7 deles estão assim distribuídos: 1 em Santo Amaro, com capacidade para atender 80 adolescentes, 1 no Bom Retiro, com capacidade para atender 100 adolescentes, 1 na Liberdade, para 50 adolescentes, 1 em Santa Cecília, com capacidade para 30 adolescentes, 1 na Sé, para 60 adolescentes, e 2 em Sapopemba, com capacidade para 300 adolescentes.

São Metas expressas no PLASp/2002-2003:

Meta 16: requalificar o trabalho de Assistência Judiciária para aplicar a medida socioeducativa de prestação de serviços comunitários para adultos e adolescentes, descentralizando-o e integrando com a medida de liberdade assistida.

Meta 129: Tomar os CEDECAS como centro de referência e apoio para a aplicação de medidas socioeducativas em meio aberto.

Meta 130: Municipalizar em 2003 os 4.500 atendimentos em Liberdade Assistida e integrar sua implantação com os 1500 de PSC.

Meta 132: Qualificar a política de PSC operada pela SAS desde 1989 para adultos.

Meta 133: Direcionar a inserção dos prestadores de PSC nos próprios serviços da política de assistência social.

## **4.2- Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade**

A Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade foi criada em julho de 2001, com a responsabilidade de implantar e gerenciar os programas Renda Mínima, Bolsa Trabalho e Começar de Novo (destinado aos desempregados com 40 anos ou mais de idade). Essa secretaria propõe desenvolver estratégias de inclusão social, rompendo com a lógica assistencialista e optando por uma lógica institucional redistributiva. Seus programas, embora repassem recursos financeiros, condiciona-os ao ingresso e manutenção de crianças e adolescentes na rede escolar, à participação em cursos de capacitação e formação, à aquisição de habilidades e novas competências e ao exercício de ações de utilidade pública.

Para implementação de sua proposta, tendo por objetivo o apoio e a adesão efetivos aos seus programas, a Secretaria realizou movimentos em direção às secretarias e empresas municipais, ao legislativo municipal, aos Conselhos paritários – Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) e Conselho Municipal da Assistência Social (COMAS) – e aos órgãos governamentais existentes no plano local/territorial – Núcleos de Ação Educativa (NAEs), Supervisões de Assistência Social (SASS) e Administrações Regionais (ARs)<sup>22</sup>. Nesses encontros foram divulgados e esclarecidos os programas, discutida a legislação, enfatizados os pontos de contato entre programas e políticas dos diferentes órgãos e exploradas as possibilidades e potencialidades desses programas serem assumidos como concernentes a todos, embora não fizessem parte da rotina de cada um em particular. Como resultado dessa interlocução foi montado um fórum intersecretarial, envolvendo também empresas municipais.

## Programa de Garantia de Renda Familiar Mínima

O projeto de um programa de garantia de renda mínima para o município de São Paulo, de iniciativa do vereador Arselino Tatto (Projeto de Lei nº 467/95)<sup>23</sup>, foi transformado em lei em 1998 (Lei nº 12.651/98). Sua regulamentação foi assinada em abril de 2001 (Decreto nº 40.400/01), pela prefeita Marta Suplicy.

Esse programa foi gestado nas discussões de grupos de trabalho que se reuniam semanalmente no Instituto Florestan Fernandes, nas quais se procurava caracterizar qual seria a população-alvo, qual a estimativa do benefício e quais os recursos necessários para sua implementação do projeto.

Segundo documento que divulga o programa, ele se fundamenta na idéia de que *se há crianças que não vão à escola ou saem cedo da escola porque têm que trabalhar para aumentar a renda de suas famílias, é possível favorecer a ampliação de seus anos de escolaridade, garantindo às suas famílias uma complementação de renda condicionada à matrícula e freqüência escolar. Da mesma forma, se há crianças menores de sete anos passando por toda sorte de privação, com seqüelas muitas vezes irreparáveis, em virtude das condições de vida de suas famílias, é possível alterar tais condições, oferecendo uma complementação de renda às suas famílias.*

Nesse sentido, o seu objetivo não é apenas aumentar a renda dos pais ou responsáveis, mas “oportunizar” a melhoria das condições de vida e a escolarização de crianças e adolescentes de até 16 anos. Visa também a assegurar o ingresso dessas famílias e dessas crianças em políticas universais – como por exemplo, a educação –, desestimular o trabalho infantil, ampliar a escolaridade, combater a evasão e a repetência e prevenir a desnutrição infantil.

O Programa destina-se às famílias residentes e domiciliadas no município de São Paulo (por dois anos, pelo menos), com filhos e/ou

dependentes em idade escolar (entre 0 e 14 anos) e cujo rendimento bruto mensal seja inferior a três salários mínimos. O reajuste do benefício deverá estar associado às variações do valor do salário mínimo, e seu repasse monetária é associado à frequência escolar dos dependentes a partir dos 7 anos de idade.

Na implementação do programa buscou-se uma articulação com as diversas secretarias e empresas municipais e com organizações da sociedade civil, bem como com os governos federal e estadual. Esse movimento foi feito por se considerar que o combate à pobreza por meio de um programa do tipo renda mínima, centrado em famílias pobres residentes em São Paulo, não é de responsabilidade exclusiva da administração municipal ou de uma de suas secretarias, mas dos diferentes níveis de governo e da sociedade paulista.

Em janeiro de 2002, as famílias atendidas pelo Renda Mínima passaram a ter 2 cartões para recebimento de benefícios: do Banco do Brasil (Renda Mínima) e da Caixa Econômica Federal (Bolsa-Escola – Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação). O valor do benefício federal, operado pelo MEC, é vai de R\$ 15,00 a R\$ 45,00 por criança ou adolescente.

Houve também uma aproximação com o Governo Estadual, com a proposta de união entre o programa municipal e o Complementando a Renda, hoje Renda Cidadã. O convênio entre a Prefeitura e o Estado foi assinado em abril de 2002. Por esse convênio, como o Programa Renda Cidadã tem o mesmo público-alvo do Renda Mínima e estabelece um valor fixo do benefício de R\$ 60,00, a Prefeitura assumiu a responsabilidade de completar a diferença.

Para a programação do Renda Mínima, os técnicos foram buscar apoio na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada pela Fundação SEADE e pelo DIEESE entre de outubro de 1999 a março



de 2000, que estimou que, das 3.063.000 famílias residentes no município, 309.000 (10,1% do total) têm crianças e adolescentes até 14 anos de idade e renda familiar de até três salários mínimos. Desse universo, 5,4% (ou 165.000 famílias) têm renda inferior a meio salário mínimo *per capita*, com médias 0,23 salário mínimo *per capita* e 1,04 salário mínimo de renda familiar total.

A meta estabelecida para o primeiro ano da administração Marta Suplicy foi atender cerca de 36,4% das famílias com renda familiar inferior a três salários mínimos e renda *per capita* inferior a 50% do salário mínimo, com filhos e/ou dependentes de até 14 anos. Isto significou atender 60.000 famílias pelo Programa, com valor médio do benefício calculado<sup>24</sup> em 0,65 salário mínimo, ou R\$ 117,00 nos valores da época. O Programa encerrou o ano de 2001 com cerca de 69.000 famílias em atendimento, superando a meta estipulada.

Além da renda, o Programa agregou o critério de localização territorial. Suas primeiras áreas de implantação foram definidas a partir da combinação de indicadores emprego, renda, violência e alfabetização que, somados à existência de bolsões de pobreza, favelização e moradores de rua, configuraram os 50 distritos de maior fragilidade social: Anhanguera, Brasilândia, Capão Redondo, Cidade Tiradentes, Grajaú, Iguatemi, Jardim Ângela, Lajeado, Marsillac, Parelheiros, Sacomã, São Lucas e Vila Prudente.

Em janeiro de 2002, a Lei nº 13.265/02 altera as disposições da Lei nº 12.651/98, introduzindo as seguintes modificações com propósito de aperfeiçoar o programa:

- exigência de renda familiar *per capita* inferior a meio salário mínimo - o que melhora a focalização do programa;
- ampliação da faixa etária para de 0 a 15 anos, em consonância com a proibição do trabalho adolescente e devido à defasagem série/idade percebida no trabalho de campo;

- mudança nos critérios de cálculo do valor do benefício e junção dos valores dos programas de complementação de renda de outras instâncias, destinados ao mesmo público;
- estabelecimento de um piso e um teto para o benefício. Foi assumido como piso um décimo do salário mínimo, e como teto, um salário mínimo e um décimo.

Segundo Informativo de março de 2003 da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, o número de famílias beneficiadas até essa data era de 193.600.

### **Programa Bolsa Trabalho**

No decênio iniciado em 1990, ingressaram no mercado de trabalho do município de São Paulo 30.000 pessoas na faixa etária de 16 a 20 anos de idade, enquanto cerca de 200.000 postos de trabalho foram fechados. Com isso, um grande número de jovens postergou o ingresso no mercado de trabalho.

Essa questão não se coloca igualmente para os diferentes grupos/ classes sociais. Quando as condições monetárias para financiamento de estudo existem, o retardamento do ingresso no mercado abre possibilidades de ampliação da escolaridade do jovem. No entanto, para o jovem de família pobre, a geração de renda através do trabalho impõe-se desde cedo, ainda que no mercado informal, ou mesmo ilegal. O ingresso antecipado em um mercado de trabalho difícil e a falta de uma preparação adequada para competir por postos de trabalho mais valorizados leva-os a disputar espaço os postos mais simples e de menor remuneração, ou a buscar outros meios para auferir renda, mesmo que envolvam atividades ilícitas e violência.

A ação governamental junto a este segmento tem sido escassa,

com poucos programas localizados, alguns tendendo ao assistencialismo reducionista e muitos direcionados ao controle e à repressão, ligados ao sistema de fundações nacional e estaduais de bem estar do menor, cujos equívocos têm freqüentemente conduzido a situações trágicas de “perda da identidade juvenil e do compromisso com o futuro” (Souza et alii *in* Pochmann, 2002:102).

Pesquisas da Fundação SEADE/DIEESE estimam haver 237.000 adolescentes e jovens de 16 a 20 anos desempregados no município. Essas pesquisas apontaram também que:

- menos de 1% desses jovens não freqüentaram escola e não sabem ler;
- 49% possuem o ensino fundamental incompleto;
- 70% situam-se na posição de desemprego aberto, sem exercer qualquer outra atividade que não seja procurar oportunidades de trabalho, enquanto os outros 30% conseguem exercer algum trabalho ocasional;
- 77% integram famílias com filhos.

O enfrentamento dessa questão exigiu uma nova concepção que aliasse alternativas ocupacionais voltadas para jovens a ações que possibilitassem a superação das condições de reprodução da pobreza e da exclusão social. Essas alternativas deveriam permitir a ampliação da escolaridade, postergando a entrada do adolescente no mercado de trabalho, levando em conta a difícil realidade daqueles que fazem parte de famílias pobres, residentes nas áreas de maiores índices de vulnerabilidade pessoal e social. Assim, foi instituído o Programa Bolsa Trabalho, que se propõe a criar oportunidades que diminuam o risco do jovem abandonar os estudos e cair na ociosidade ou na marginalidade, ajudando-os a recuperar *as rédeas de suas próprias vidas com dignidade* (Pochmann, 2002:15).

O Programa Bolsa Trabalho foi criado através do Decreto nº 40.401/01, no início da administração Marta Suplicy. Atende adolescentes e jovens desempregados de 16 a 20 anos, residentes há (no mínimo) dois anos na cidade de São Paulo, pertencentes a famílias pobres (cuja renda familiar *per capita* bruta seja igual ou inferior a meio salário mínimo), que estejam matriculados no ensino médio ou o tenham concluído e que não exerçam atividade remunerada ou estejam desempregados.<sup>25</sup> Seu objetivo é criar condições para que os adolescentes possam ampliar a sua escolaridade, como forma de romper a trama estrutural de pobreza e desigualdade de renda em que estão enredados.

O Programa consiste no repasse, por meio do sistema bancário (cartão magnético do Banco do Brasil), de uma bolsa pecuniária mensal, equivalente 45% do valor do salário mínimo nacional, seguro de vida coletivo e atendimento de despesas de deslocamento (o correspondente monetário a dois vales-transporte por dia) para a realização de atividades comunitárias e de formação (capacitação adicional, não necessariamente dirigida ao mercado de trabalho), pelo prazo de 6 meses, com possibilidade de renovação por até dois anos<sup>26</sup>. É também facilitada ao jovem a obtenção de carteira de identidade, cadastro da pessoa física (CPF) e título de eleitor. As atividades comunitárias a serem desempenhadas são ações nas áreas de lazer, esportes, saúde, educação, infra-estrutura, cidadania e outras, das quais o jovem participa na qualidade de agente comunitário.

Ao final de 2001, o Programa atendia 11.796 adolescentes de diferentes distritos da capital: Capão Redondo, Lajeado, Grajaú, Brasilândia, Jardim Ângela, Anhanguera, Cidade Tiradentes, Iguatemi, Parelheiros, Marsillac, Sacomã, São Lucas e Vila Prudente.

Em 2002, além dos distritos acima assinalados (que mantiveram os mesmos números de bolsistas), foram incluídos no Programa: Barra Funda, Bom Retiro, Brás, Cachoeirinha, Campo Limpo,

Cidade Ademar, Cidade Dutra, Cidade Líder, Ermelino Matarazzo, Guainazes, Itaim Paulista, Itaquera, Jabaquara, Jaçanã, Jaguaré, Jaraguá, Jardim Helena, Jardim São Luiz, José Bonifácio, Pari, Parque do Carmo, Pedreira, Perus, Raposo Tavares, Rio Pequeno, Santana, São Mateus, São Miguel, São Rafael, Sapopemba, Sé, Socorro, Vila Andrade, Vila Curuçá, Vila Jacuí, Vila Leopoldina, Vila Maria. Também foram incluídos adolescentes na situação de “sem-teto”.

De acordo com o Informativo da Secretaria (março de 2003), o número total de beneficiários era de 38.958. O documento informa também que, a partir de 2003, o programa passou a oferecer bolsas de cursinhos pré-vestibulares e a fazer intermediação de empregos e estágios, ampliando a faixa etária para 29 anos.

### 4.3 - Secretaria Municipal da Educação<sup>27</sup>

#### Creches

*É dever do Estado assegurar atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade (Art. 54 -IV do ECA)*

O resgate da história de 40 anos das creches municipais de São Paulo, que em seu início davam atendimento à criança de 0 a 6 anos em regime de semi-internato, revela muitas lutas, problemas e desafios, avanços e recuos enfrentados pelas equipes do setor de Assistência Social, sua tradicional vinculação<sup>28</sup>. Esse processo contou com a participação de representantes da Câmara Municipal, educadores, especialistas e movimentos sociais, levando a uma evolução na concepção de creche: o que inicialmente era um abrigo, quase um depósito de crianças, passou a ser pensado como um conjunto de equipamentos e metodologias

viabilizadores da educação infantil na cidade de São Paulo. As múltiplas facetas das creches – diretas (equipamento e gestão públicos), indiretas (equipamento público e gestão privada) e particulares conveniadas (equipamento e gestão privados) – revelam tal parceria com dirigentes, trabalhadores e ONGs - organizações não governamentais.

A construção da primeira rede de atenção à criança ocorreu no governo Faria Lima (1961-1965), com a criação dos Céus - Centros Educacionais Unificados (Creches e Eméis). Nessa época a Prefeitura mantinha uma creche direta, com capacidade para 180 crianças, e convênio de manutenção de 28 creches particulares, que atendiam 660 crianças, perfazendo um total de 840 vagas.

Na administração seguinte, primeira administração municipal de Paulo Maluf (1969-1971), o número de creches de administração direta da Prefeitura aumentou para 4, com capacidade de atendimento de 530 crianças. As creches particulares conveniadas passaram a ser 25, atendendo 1.517 crianças, perfazendo um total de 2.047 crianças atendidas.

Na administração Figueiredo Ferraz (1971-1973) o número de creches de administração direta passou a 5, e a capacidade de atendimento passou a ser de 530 crianças. O número de creches conveniadas subiu para 50, com capacidade para atender 3.258 crianças, totalizando 3.788 crianças atendidas.

Na administração Miguel Colassuono (1973-1975) o número de creches de administração direta diminuiu para 4, mas a capacidade de atendimento aumentou para 600 crianças. As 50 creches conveniadas aumentaram a capacidade de atendimento para 4.801 crianças, perfazendo um total de 5.401 crianças atendidas.

Na administração Olavo Setubal (1975-1979) o número de creches de administração direta permaneceu sendo 4, com a mesma capacidade de atendimento da administração anterior, 600 crianças. As creches

conveniadas se ampliaram para 116, com capacidade para atender 10.021 crianças, perfazendo um total de 10.621 crianças atendidas.

Na administração Reynaldo de Barros (1979-1982) o número de creches de administração direta teve grande expansão (cerca de 30 novas creches por ano), passando a 124, com capacidade para atender 13.874 crianças. As creches conveniadas passaram a ser 164, com capacidade para atender 14.404 crianças, perfazendo um total de 28.276 crianças atendidas.

Na administração Mario Covas (1983-1985) o movimento de expansão das creches de administração direta ampliou-se ainda mais (cerca de 52 novos equipamentos/ano), e o total de equipamentos passou a 234, com capacidade para atender 28.087 crianças. Foram criadas as creches de administração indireta, que funcionavam em equipamentos da prefeitura com administração conveniada com organizações não governamentais. Nesse período, foram instaladas 48 dessas creches, com capacidade para atender 6.302 crianças. As creches conveniadas passaram a ser 212, com capacidade para atender 16.156 crianças. O número total de crianças atendidas passou então a 50.545.

Na administração Jânio Quadros (1986-1988) o ritmo de ampliação diminuiu para 13 novos equipamentos/ano. O número de creches de administração direta passou a ser 269, com capacidade para atender 31.954 crianças. O número de creches de administração indireta passou a ser 53, com capacidade para atender 6824 crianças. O número de creches conveniadas diminuiu para 232, mas a capacidade de atendimento subiu para 19.888 crianças. O total de crianças atendidas passou a ser 58.666.

Na administração Luiza Erundina (1989-1992) o número de creches de administração direta aumentou para 317, com capacidade de atendimento de 41.009 crianças; o número de creches de

administração indireta diminuiu para 48, e sua capacidade de atendimento passou a ser de 6.398 crianças; as creches conveniadas passaram a ser 293, com a capacidade de atendimento para 27.737 crianças. O total de crianças atendidas passou a ser 75.144. Nessa época, o programa de creches da SEBES (antiga Secretaria do Bem Estar Social) era oferecido em um período de 12 horas diárias e destinado a crianças de 1 a 6 anos de idade, prioritariamente de famílias com renda entre 0 e 3 salários mínimos. Em razão da escassez de oferta de vagas, os critérios de seleção para matrículas eram construídos na Supervisão Regional a partir do conhecimento da população demandatória.

O crescimento da rede conveniada e indireta ocorre no período Maluf/Pitta, quando o número de vagas conveniadas supera o de creches geridas diretamente pela Prefeitura. Na segunda administração Paulo Maluf (1993-1996), o programa de creche ampliou-se em ritmo de 5 unidades/ano. A cada ano, 11 creches de administração direta foram transformadas em indiretas. Isto fez com que o número de creches de administração direta diminuísse para 295, e sua capacidade de atendimento baixasse para 38.739 crianças. Ao final dessa gestão havia 91 creches de administração indireta, com capacidade para atender 12.726 crianças, e 312 creches conveniadas, com capacidade de atendimento de 32.132 crianças. O total de crianças atendidas passou a ser 83.597.

Na administração Celso Pitta (1997-2000) foram construídas 8 unidades/ano. Sua política fortaleceu a administração indireta. O número de creches de administração direta continuou diminuindo, passando a ser 270, com capacidade para atender 35.761 crianças; o número de creches de administração indireta ampliou-se para 151, com capacidade para atender 21.566 crianças; já o número de



creches conveniadas diminuiu para 302, com capacidade de atendimento para 32.185 crianças. O total de crianças atendidas passou a ser 89.512.

Sposati (2001a:56) faz uma análise comparativa dos valores *per capita* pagos por crianças nos convênios com as organizações que mantêm creches nos anos de 1992 e 2000, adotando como referência valor do dólar, e aponta uma defasagem de US\$ 25,48 por criança/mês. Abaixo apresentamos o valor *per capita*, em Reais, repassado às creches municipais de São Paulo em 2001<sup>29</sup>:

Até 60 crianças	R\$ 159,00
De 61 a 120 crianças	R\$ 121,00
Mais de 120 crianças	R\$ 115,00

Sposati aponta indícios dessa precarização do valor *per capita*. Um deles é que o prefeito Celso Pitta conseguiu aumentar 8.893 vagas conveniadas com pouca diferença de gastos em relação à administração anterior. A autora analisa que *um e outro seguem o mesmo modelo: aumentam as vagas em convênio e decrescem ano a ano o desembolso com tais serviços* (2001:56). Ainda segundo Sposati, as vagas em creches de administração direta, no ano 2000, custavam aos cofres públicos 63% a mais que as vagas conveniadas.

No início de 2001, segundo Freitas *et alii* (2001:17), havia 104.000 crianças de zero a três anos em lista de espera por vaga em creche na cidade de São Paulo<sup>30</sup>. O informe da Prefeitura Municipal ao Projeto Prefeito Criança da Fundação ABRINQ informa que não houve cursos de treinamento de pessoal nesse ano, em função da transição das creches para a Secretaria da Educação, e aponta metas para o programa de formação dos profissionais das creches

municipais para os anos 2002 (2.280 profissionais), 2003 (5.961 profissionais), e 2004 (6.000 profissionais).

### **Viabilização financeira de acesso a escola (parceria com outras Secretarias Municipais)**

Tendo em vista que as crianças das famílias pobres começam a trabalhar cedo e saem cedo das escolas – chegando à idade adulta com poucos anos de escolaridade, o que reduz drasticamente suas possibilidades de romper o círculo de reprodução da indigência e da pobreza –, a Prefeitura vem promovendo com recursos locais programas de complementação de renda das famílias pobres<sup>31</sup>, vinculada à permanência da criança na escola, beneficiando em 2001 cerca de 69.000 famílias com aproximadamente 138.113 crianças. Informativo da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade dá conta de que, até março de 2003, o número de famílias beneficiadas por esse Programa era de 193.600. Se se considerar, com base nas estimativas de 2001, que cada família deve ter, em média, 2 crianças na escola fundamental, o número aproximado de crianças com frequência garantida pelo Programa nas escolas é da 387.200.

O informe da Prefeitura para o Projeto Prefeito Criança aponta que, em São Paulo, haveria um aumento significativo de crianças que seriam beneficiadas com Bolsa-Escola: em 2001, foram beneficiadas 11.000 crianças e a meta para 2002 era de 130.000.

### **Merenda escolar**

A merenda escolar das escolas municipais de São Paulo é o programa brasileiro mais antigo na área, e vem respondendo às demandas da população escolar de forma mais ou menos satisfatória, dependendo

da gestão administrativo-nutricional. Todas as escolas municipais ofereceram alimentação escolar. Considerando o universo de equipamentos, no ano 2000, 1637 ofereceram alimentação e no ano 2001, 1679. As metas para 2002, 2003 e 2004 são que, respectivamente, 1692, 1861 e 2047 equipamentos recebam alimentação.

### **Educação Especial**

O programa de formação e apoio para atendimento das crianças portadoras de necessidades especiais é realizado com recursos locais. O informe ao Projeto Prefeito Criança aponta que, em 2001, havia 180 professores da rede regular de ensino engajados no programa. A meta para 2002 era ampliar esse número para 1.725 e, para 2003, atingir o número de 3.130 professores.

### **CEU - Centros Educacionais Unificados**

No dia 01 de Agosto de 2003, a Prefeita Marta Suplicy inaugurou o CEU Jambeiro, em Guaianazes (zona leste), primeiro dos 21 CEUs (ou escolões, como também são chamados) que pretende construir nas periferias da cidade como marca de sua administração<sup>32</sup>.

Cada CEU abriga creche, escola de educação infantil e escola de ensino fundamental e possui capacidade para receber 1.140 alunos em cada turno, num total de 44.793 vagas. Cada unidade é equipada com biblioteca, cinema, teatro, piscina, quadras poliesportivas e telecentros, que serão usados de acordo com critérios definidos por um gestor eleito pela comunidade.

O projeto funda-se na proposta de uma relação pedagógica entre as atividades culturais, artísticas, esportivas, sociais, estéticas e políticas, tidas como componentes essenciais à formação da cidadania. Segundo a Prefeita, “essas atividades possibilitarão uma quebra do ciclo da

miséria. A criança vai ver que existe outro mundo, terá outros sonhos e expectativas.” Especialistas em educação consideram o CEU uma boa proposta, mas ressaltam que seu sucesso na prática depende, entre outros fatores, da qualificação de professores e do estabelecimento de um projeto pedagógico diferenciado, com currículos próximos à realidade dos alunos.

As críticas ao projeto se relacionam ao seu custo, não apenas de implantação (R\$ 13 milhões), mas também de manutenção (estimado em R\$ 482 mil). Os analistas alertam que se não houver um planejamento e um processo de avaliação e controle de sua manutenção, o funcionamento dos CEUs corre o risco de ficar dependente da vontade política dos diferentes governos.

Outra corrente analítica considera que o fundamental seria contar com professores bem preparados, bem pagos e motivados, e com o envolvimento das famílias. Para a cidade de São Paulo, a prioridade seria superar o abandono da rede convencional de ensino e, principalmente, desativar as chamadas “escolas de latinha”, totalmente inadequadas devido às altas e/ou baixas temperaturas no seu interior, dependendo da variação da temperatura ambiente, o que, além de causar desconforto às crianças e professores, prejudica o processo de aprendizagem.

Muitas dessas críticas têm como referência as experiências dos CIEPs – Centros Integrados de Educação Pública – implantados no Rio de Janeiro nos anos 80 pelo ex-governador Leonel Brizola, uma vez que o final de sua gestão significou a perda de prioridade do projeto: das 500 unidades planejadas, apenas 191 haviam sido construídas após 7 anos; em 1991, das 121 unidades sob administração do governo do Estado, apenas 21 ofereciam turno integral e somente seis funcionavam segundo o projeto original, atendendo a 2,6% dos alunos da rede pública. Outro dado considerado significativo foi o relativo ao índice médio de

reprovação nos CIEPs, que era 32,5%, pouco inferior à média da rede de normal de ensino que era de 34%.

#### **4.4 - Secretaria Municipal da Saúde<sup>33</sup>**

Tomando o índice de mortalidade infantil como indicador da situação da Saúde do município de São Paulo, veremos que em 2001 a taxa foi de 15,35 óbitos de crianças de até de 1 ano de idade para cada 1000 nascidas vivas, havendo uma grande variação entre os distritos do município. Em 2002, apesar de ter havido uma pequena redução da mortalidade para 15,07, em 30 distritos da cidade de São Paulo o índice aumentou, sendo que as taxas mais altas foram registradas em Marsillac, Tiradentes (de 18,5 para 23,93), Vila Curuçá, Itaim Paulista e São Rafael.

São taxas altas em relação ao padrão estabelecido pela OMS – Organização Mundial de Saúde – para os países em desenvolvimento, que é de 20 mortes para cada mil nascimentos, enquanto que em países desenvolvidos esse índice é de até 10 mortes. De acordo com a OMS, os índices expressam falta de infra-estrutura como saneamento básico precário, falta de atendimento pré-natal e presença de doenças perinatais relacionadas ao parto e de doenças infecciosas, parasitárias, entre outras.

As taxas de mortalidade neonatal (menores de 28 dias) e infantil (menores de um ano) são índices expressivos da falta de infra-estrutura urbana: precariedade do saneamento básico, deficiência no atendimento neonatal e de atenção básica à saúde da criança e do adolescente. Segundo dados da Secretaria Municipal do Planejamento (SEMPPLA), em 2001 a taxa de mortalidade neonatal era de 10/1000 nascidos vivos e a taxa de mortalidade infantil, de 15,35/1000 crianças nascidas vivas. Há uma grande variação, de 6/1000 a 44/1000, dos índices de mortalidade infantil em função das regiões da cidade: em algumas

regiões a probabilidade de óbito de crianças de menos de um ano chega a ser pelo menos sete vezes maior do que em outras. No ano de 2002, dados da Fundação SEADE apontam que, apesar de ter havido uma pequena redução dos índices de mortalidade infantil, para 15,07/1000, a cidade de São Paulo apresentou aumento dos índices em 30 distritos, dos quais Marsillac, Tiradentes, Vila Curuçá, Itaim Paulista e São Rafael foram os que apresentaram as mais altas taxas. Os índices de mortalidade para crianças de 0-6 anos tem uma variação de 16,97/1000 em Marsillac e 16,64/1000 em Parelheiros (ambos distritos pertencentes à antiga regional de Socorro) até 4,95/1000 no Jardim Paulista. O mesmo fenômeno é observado em relação à faixa etária de 0-7 anos, com índices de 18,24/1000 em Marsillac e de 6,48/1000 no Jardim Paulista. Quanto aos jovens de 15 a 24 anos, a variação é de 20,45/1000 em Brasilândia até 15,92/1000 no Jardim Paulista.

No início da gestão Marta Suplicy, destacaram-se ações na área da saúde que dizem respeito à criança e ao adolescente indiretamente, pois se relacionam a mecanismos de democratização da saúde, fundamento para o acesso das populações excluídas às políticas públicas. São essas ações: a transformação do modelo cooperativado (PAS), com o efetivo controle do plano de aplicação dos recursos repassados, tendo em vista garantir a continuidade da prestação de serviços de saúde à população; a municipalização da atenção à saúde em São Paulo, com a implantação do SUS – Sistema Unificado de Saúde – na cidade, o que significou a adoção de uma política de saúde voltada à universalização, descentralização, democratização da gestão e assistência integral, com recursos dos governos federal, estadual e do próprio município; a reorganização da Secretaria Municipal de Saúde e a criação de 41 Distritos de Saúde de cerca de 250.000 habitantes cada um;

a valorização dos Conselhos Municipais de Saúde e a institucionalização de 172 conselhos locais (nas unidades prestadoras de serviços) e 15 distritais; e a valorização dos trabalhadores da saúde.

### **Ações temáticas na área da criança, do adolescente e do jovem**

#### **1) Saúde do Adolescente e do Jovem**

A Secretaria Municipal da Saúde criou a Área Temática de Saúde do Adolescente e do Jovem para assegurar a valorização desses segmentos da população nos assuntos relativos à saúde. A partir dessa área temática, viabilizou uma série de projetos com enfoque especial na saúde da população jovem do município.

#### **Projeto Oficina Temática de Saúde do Adolescente e do Jovem**

Oficina que tem por objetivo elaborar modelos referenciais, protocolos técnicos, indicadores e parâmetros de avaliação de serviços para essa faixa da população.

#### **Caderno Temático “Saúde no Ciclo de Vida: Adolescentes e Jovens”**

Produção e organização de textos em um Caderno, com o objetivo de subsidiar as ações dos profissionais da saúde na organização da atenção à saúde do adolescente e do jovem, privilegiando as ações intersetoriais, a participação juvenil e a constituição de políticas públicas de saúde para a juventude.

#### **Convênio com o Conselho Municipal da Criança e do Adolescente**

Convênio voltada à prevenção do uso de álcool e drogas entre escolares, à prestação de serviços psicossociais às crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica, bem como à capacitação de profissionais da saúde para a atenção à saúde das crianças e adolescentes.

### **Projeto de Organização da Atenção à Saúde de Adolescentes e Jovens**

Projeto que tem em vista a sensibilização, a capacitação e a integração de redes de apoio para a constituição de espaços de atendimento de saúde adequados às características sociais, culturais e de expressão dos jovens, enriquecendo as atividades de trabalho com modalidades mais participativas e dialogadas.

Para sua viabilização são realizados seminários, debates, grupos de diagnóstico de situação entre profissionais e usuários jovens das Unidades de Saúde, suporte para a gestão de projetos locais de atenção à saúde de adolescentes e jovens e articulação com as demais áreas temáticas.

### **Projeto Juventude em/na rede**

Projeto que opera por meio de reuniões periódicas entre profissionais da rede municipal de saúde e interlocutores dos Distritos e Coordenações de Saúde, nas quais é incentivada a troca de experiências entre os serviços, além da reflexão sobre as atuais práticas de saúde voltadas para os adolescentes e jovens. Estimula a formação de parcerias para desenvolvimento de projetos sobre saúde na juventude, buscando, no conjunto das ações, incrementar o acolhimento e o cuidado dos adolescentes e jovens pela rede municipal.

### **Projeto Portais da Juventude: acolhimento e cuidado para adolescentes e jovens**

Projeto que desenvolve atividades de saúde voltadas à socialização e cidadania. Ao longo do tempo, seus serviços foram acumulando experiências de trabalho com a população adolescente e jovem. Dada a riqueza de suas atividades e o caráter lúdico-educativo do trabalho, esses serviços são considerados portas estratégicas para o acolhimento de adolescentes e jovens na rede de saúde.



### **Projeto “Cabeça-Feita”**

Este é um projeto dirigido aos adolescentes com o objetivo de implementar, com material educativo de prevenção, uma política de prevenção e tratamento de problemas relacionados ao uso do álcool e das drogas na cidade de São Paulo.

### **Projeto “Resgate cidadão”**

Projeto voltado à redução dos índices de morbimortalidade (por violência sexual, doméstica, institucional, homicídio, suicídio, acidentes de trânsito e acidentes nas relações de trabalho), por meio de uma rede de atenção à violência, composta por 30 redes regionais, envolvendo Unidades de Referência que estão sendo implantadas.

### **Projeto “Escolas Saudáveis”**

Projeto cujo objetivo é engajar os estudantes em uma reflexão sobre as causas de seus problemas, inclusive em seus locais de moradia. Estimula a criação de soluções que representem um compromisso com a qualidade de vida. Atua por meio de educação para a saúde com enfoque integral, criação de entornos saudáveis e garantia de ações articuladas para atenção integral à criança, ao adolescente, ao jovem e ao adulto.

### **Programa de Prevenção DST/AIDS**

Programa que desenvolve atividades de assistência, orientação e prevenção de doenças sexualmente transmissíveis e de AIDS. É realizado por uma equipe de educadores da área da saúde que interagem com as comunidades. Possui um projeto piloto de incorporação de jovens da comunidade para o aconselhamento e orientação de outros jovens.

## 2) Saúde da Criança

O Plano Plurianual 2002/2005 da Prefeitura de São Paulo reitera os programas mais diretamente relacionados à infância e à adolescência:

### **Programa Saúde Integral ao seu Alcance**

Programa que opera com ações articuladas do Programa de Saúde da Família e do Programa de Assistência Domiciliar (PAD), para viabilizar a integralidade da atenção nos serviços municipais de saúde.

Entre as metas elencadas no Plano Plurianual estão:

- expandir a cobertura do programa Saúde da Família de 5% para 60% da população (cerca de 6.175.000 habitantes);
- implantar 1.749 equipes de saúde da família e 10.496 agentes comunitários;
- garantir uma visita domiciliar por família/mês.

### **Programa Nascer Bem: Garantir assistência humanizada ao pré-natal, ao parto e ao recém-nascido**

Trata-se de um projeto considerado prioritário, visando, entre outras metas:

- reduzir em 15% o coeficiente de morte materna por causas evitáveis;
- garantir o acesso ao planejamento familiar a 100% das mulheres e homens em idade reprodutiva, com ênfase nos adolescentes;
- garantir a presença do pediatra em 100% dos partos de baixo risco e do neonatologista em 100% dos partos de médio e alto risco;
- construir uma Agenda Municipal para o Ciclo de Vida da Criança;
- realizar oficinas temáticas sobre a saúde da criança.

## 4.5 - Secretaria Municipal da Cultura

### **Bibliotecas infanto-juvenis**

No município de São Paulo funcionam 37 Bibliotecas Infanto-Juvenis, distribuídas em quase todas as subprefeituras, com exceção das apontadas como de maior risco para a criança e o adolescente, ou seja, Parelheiros, São Mateus e São Miguel.

### **Projeto formação de público**

Projeto que tem como objetivo promover a aproximação do jovem aluno da rede de ensino municipal à linguagem teatral. Desenvolve atividades como sensibilização dos alunos para o espetáculo que irão assistir na sala de aula e apresentação de espetáculos em teatros da Prefeitura e nas escolas, seguidos de debates, entre outras. Cada edição do programa é desenvolvida a partir de um eixo temático. Na primeira, foram encenados textos brasileiros; na segunda, foram encenadas três comédias; na terceira, o tema foi a diversidade dos espaços cênicos.

### **Teatro vocacional**

Projeto que pretende fomentar a prática do teatro não profissional nas bibliotecas e Casas de Cultura da cidade de São Paulo, onde “artistas orientadores” são responsáveis pelo planejamento de estratégias de formação teatral e dirigem grupos de teatro amador. Muitos desses grupos são constituídos por adolescentes e jovens.

### **Concertos didáticos**

São dois concertos mensais, realizados no Teatro Municipal e voltados para crianças e jovens alunos da rede de ensino municipal. Trata-se de uma atividade dinâmica na qual o público

aprende o funcionamento de uma orquestra e diversos estilos de repertório. Este projeto é realizado em parceria com a Secretaria Municipal de Educação.

### **Saraus de Leitura**

Esses saraus acontecem todos os meses em algumas Bibliotecas Públicas da cidade. O espaço é aberto para que artistas iniciantes apresentem seus trabalhos literários. Em algumas bibliotecas, como a Brito Brota (Pirituba), há uma intensa participação de jovens.

### **Primeiro Tom**

Ocorre na Biblioteca Mário de Andrade (Centro) e objetiva mostrar o trabalho de cantores e músicos que estão iniciando sua carreira. Uma comissão analisa e seleciona aqueles que se apresentarão. Cada apresentação dura de 60 a 90 minutos e a entrada é franca.

### **Atividades do Centro Cultural São Paulo**

O Centro Cultural realiza uma série de atividades que atingem o público jovem. Sua programação musical (de 5ª a domingo) é quase toda voltada a esse público, com apresentações de reggae, rock, MPB, etc. Ateliês de artes plásticas para jovens de 13 a 20 anos são oferecidos como atividades permanentes, e os espaços expositivos da instituição contemplam jovens artistas. A programação teatral do CCSP também é composta por inúmeros espetáculos direcionados ao público jovem. Além dessas atividades, há na Gibiteca Henfil uma programação permanente de RPG, Anime, Ficção Científica, troca de gibis, etc.

### **Oficinas nas Casas de Cultura**

Nas Casas de Cultura da prefeitura são realizadas constantemente

oficinas que contemplam o público jovem. O circuito cultural está sendo reformulado e deverá oferecer uma apresentação por mês em cada uma das 31 subprefeituras, com uma atração de renome e pequenos shows de bandas locais.

#### **4.6- Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação**

*Viva São Paulo é o tempo livre bem curtido, retornando ao sentido original do lazer, onde o “fazer nada” é tudo; é o direito ao livre controle de nossa mente e corpo. Refletir com arte, pensar com movimento, agir com diversão; olhar, ouvir, dizer, sentir, tatear... criar; fazer de novo, experimentar, tentar caminhos, ultrapassar os nossos mundos, conhecer os outros... nos conhecer no mundo; voltar, mudar, construir, desfazer, trocar... viver São Paulo.*  
Programa Viva São Paulo

A atual administração encontrou, ao assumir, 630 equipamentos de esporte, lazer e recreação no município, sendo 498 ativos e 132 desativados ou abandonados, o que indica a necessidade de atenção do poder público ao setor. Esses equipamentos estão distribuídos por quase todos os distritos da capital (havendo inclusive 5 em Parelheiros, 7 no Jardim Ângela e 20 no Jardim São Luiz, áreas de maior risco para a criança e o adolescente), constituindo uma rede de pequeno, médio e grande porte na cidade.

Além de enfrentar a questão dos equipamentos desativados, a atuação da Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação vem atuando por meio de diversos eventos e programas, analisados abaixo.

## **Programas e eventos**

### **Jogos da Cidade de São Paulo**

Com o objetivo de prestigiar o esporte amador na cidade, valorizar a identidade local, contribuir com a cultura da paz e do convívio comunitário e integrar a cidade por meio do esporte, programou-se para 2003 uma competição para atletas amadores a partir dos 16 anos, envolvendo vários esportes: futebol de campo, futsal, natação, corrida de rua, vôlei, basquete, handebol, tênis de mesa, bocha e truco. O evento foi programado para se realizar em duas etapas, entre maio e agosto, sendo que a primeira etapa previa disputas na região de cada subprefeitura, para que houvesse a participação da comunidade. Esperava-se a participação de até 67 mil atletas amadores nas duas etapas, integrando 151 jogos em cada subprefeitura e outras 279 disputas na fase municipal. Este evento teve o apoio do Ministério do Esporte, Secretaria de Juventude do Estado, do Sesc, do Sindicato de Clubes do Estado de São Paulo, do nove federações esportivas e das subprefeituras.

### **Programa Viva São Paulo**

O programa Viva São Paulo tem por objetivo recuperar o prazer de viver na cidade, oferecendo alternativas de recreação, esportes, cultura, reflexão e convívio social para o conjunto da população, em especial para os jovens que vivem em áreas de exclusão social, e se desdobra nos seguintes projetos: Nossa Rua, Recreio nas férias, Nos Parques, Nos Programas Sociais e São Paulo no Verão.

#### **“Nossa Rua”**

Projeto que objetiva resgatar as ruas de lazer na cidade. No momento, são 200 ruas de lazer em funcionamento aos domingos e feriados em

28 subprefeituras. O programa é executado em conjunto com a Secretaria das Subprefeituras e com as próprias subprefeituras, que cadastram as ruas e fazem a vistoria.

As ruas de recreio são fechadas nos finais de semana por meio de uma autorização municipal. Para cada rua, a Secretaria de Esportes fornece uma estrutura mínima de material: kits para a prática de esportes e jogos infantis contendo duas bolas de futsal, um par de mini traves de futebol, dez coletes, um jogo de damas, duas latas de tinta com dois pincéis para pintar a rua, duas bolas de voleibol e uma rede, uma bola de basquete com tabela mirim, dois apitos de árbitro, cinquenta bolas de gude, um jogo de pega varetas, uma peteca, um kit de frescobol, um rolo de fita PVC, um jogo de taco, um rolo de barbante, um jogo de dominó e cavaletes para obstrução das vias.

#### **“Recreio nas férias”**

O projeto reuniu experiências das Secretarias de Educação, de Esportes, do Meio Ambiente e da Cultura para oferecer a crianças e adolescentes da rede pública de ensino a oportunidade de ocupar o recesso escolar com atividades culturais, passeios, brincadeiras e práticas desportivas. As atividades acontecem em escolas da rede municipal e em equipamentos da Secretaria Municipal de Esportes, dinamizados e transformados em espaços de vivências diversificadas. Assim, pretende-se proporcionar aos participantes a possibilidade de perceber-se como parte da cidade, usufruindo os bens culturais e recreativos que ela oferece. As escolas localizadas em regiões mais desprovidas de cultura e lazer são estimuladas a participar desse projeto tendo em vista garantir o atendimento à população mais carente.

A programação é constituída de oficinas de artes plásticas, teatro, música, esportes, atividades recreativas e apresentação de eventos artísticos. Os participantes fazem passeios a pontos turísticos do

município, parques e unidades do Sesc; vão ao teatro e ao cinema; brincam em clubes municipais. Tudo sob a supervisão de monitores contratados pela prefeitura e treinados pelo Sesc, parceiro do programa. A prefeitura fornece lanches, camisetas e viagens de ônibus pela cidade, e contrata 5 mil monitores.

Durante a administração Marta Suplicy foram promovidas quatro edições do programa: a de julho de 2001 atendeu 30 mil crianças e jovens; a de janeiro de 2002 atendeu 70 mil participantes; na de julho de 2002 foram 100 mil; e na de janeiro de 2003 foram 135 mil alunos, durante três semanas. A próxima edição deverá contemplar 200 mil estudantes.

#### **“Nos Parques”**

Visa a incentivar a prática esportiva, as atividades físicas e a recreação nos Parques Públicos Municipais, por meio de demonstrações e festivais esportivos, instalação de tabuleiros de dama e xadrez para jogos livres ou práticas orientadas, instalação, manutenção e rodízio de utilização de quadras e campos esportivos, criação de brinquedotecas e orientação à prática de ciclismo, patins, skate, etc.

#### **“Nos Programas Sociais”**

Projeto de constituição de uma rede de lazer, em parceria com outras Secretarias, ONGs, entidades e empresas. Agrega ações voluntárias e incorpora os bolsistas dos Programas Sociais da Secretaria Municipal de Esportes: os agentes comunitários de lazer e recreação, responsáveis por atividades recreativas como jogos em dias de chuva, jogos coletivos e individuais; os brincadeiros, criadores de brinquedos; árbitros de jogos de futebol de campo, de salão, vôlei e basquete; e instrutores de xadrez. Os bolsistas são selecionados e formados a partir de Programas Bolsa Trabalho e Começar de Novo (adultos desempregados com mais de 40 anos).



## “São Paulo no Verão”

São Paulo no Verão é um projeto que propõe convidar os paulistanos a saírem de suas casas, cuidarem do corpo, freqüentarem piscinas públicas, se movimentarem. Concentra suas atividades nos clubes municipais com piscinas, buscando oferecer na cidade uma opção de lazer acessível.

A Secretaria de Esportes, além de contratar e treinar monitores aquáticos, instalou toboáguas em oito clubes, que recebem milhares de crianças e adultos de bairros que não possuem piscinas públicas; além disso, foram adquiridos tabuleiros de jogos de mesa, brinquedos aquáticos, mesas e cadeiras para as piscinas.

A primeira edição, em janeiro e fevereiro de 2002, ofereceu 260 mil atendimentos em 22 clubes. O público foi de aproximadamente 500 usuários por dia, correspondente a uma média 13.000 por clube pessoas ao final dos 26 dias de evento. A segunda edição começou em janeiro de 2003 e envolveu 24 clubes da Prefeitura.

## Programa Mais Esporte

Esse programa é considerado o mais importante e abrangente da Secretaria na área da criança e do adolescente, e objetiva oferecer programação esportiva e recreativa para a faixa etária de 7 a 15 anos em período complementar ao das aulas. Nele trabalham 52 ex-atletas profissionais que atuam como monitores, contratados pela Seme através da Cooperesportes, transmitindo às crianças noções de cada esporte e dos benefícios da prática esportiva e do convívio coletivo. Todos trabalham sob supervisão de uma equipe multidisciplinar, incluindo a equipe médica da Secretaria de Esportes.

São modalidades de atendimento deste programa: atletismo, atividades especiais, artes marciais, basquete, boxe, capoeira, futebol de salão, ginástica,

ginástica olímpica, GRD, handebol, hidroginástica, musculação, natação, patinação, recreação, trampolim acrobático, vôlei, xadrez, ioga, tai chi chuan, tênis e dança. O projeto tem vinculações com as Federações de Dança, Artes Marciais e Xadrez, responsáveis pelas respectivas modalidades. Firmou parceria com a Associação Atlética Banco do Brasil (AABB) para atender 80 crianças de Escolas Municipais do Campo Limpo, cabendo à secretaria fornecer material esportivo e alimentação, e à AABB oferecer o espaço e os monitores. A Toyota doou 550 bolas de futebol.

O programa é realizado em 42 Centros Desportivos existentes no município. Em 2001, houve o levantamento das condições dessas unidades e a formulação do programa, implantado a partir de 2002, quando 12.484 crianças e adolescentes foram atendidos (3.274 crianças de 7 a 9 anos, 3.977 na faixa de 10 a 12 anos e 5.233 de 13 a 15 anos). Destes, 7.894 eram meninos e 4.590 eram meninas.

### **Programa Ludicidade**

Programa de resgate de espaços públicos de modo a proporcionar oportunidades de brincadeiras. Coordena as brinquedotecas municipais, que possibilitam às crianças o acesso a um grande número de brinquedos. É um programa que estava em fase de implantação no momento desse estudo, considerando que há poucas e pequenas brinquedotecas espalhadas pelo município.

Divide-se em três ações: brinquedotecas em clubes da prefeitura, brinquedoteca itinerante, organizada dentro de ônibus e em armários-ônibus, para serem levadas às comunidades distantes e carentes de equipamentos públicos, e praças ludoesportivas.

Atualmente funcionam no município 5 brinquedotecas em clubes municipais: no Ipiranga, que atende em média 2.000 crianças por mês, inclusive 300 crianças da favela HelióPólis que para lá se

deslocam em ônibus cedidos pela Viação Taboão; no Cambuci, que atende em média 150 crianças por mês; na Moóca, que atende em média 250 crianças por mês; em Santo Amaro, que atende em média 150 crianças por mês; e no Jaçanã, ainda em fase de implantação.

A Secretaria está em busca de parcerias para ampliar o atendimento. As Fundações Abrinq e a Gol de Letra estão ministrando o curso *Contadores e Mediadores de Histórias* para servidores da Secretaria de Esportes que trabalham nas brinquedotecas. A Red Bull doou três armários-ônibus que foram adaptados para acomodar brinquedos e oferecer entretenimento em clubes municipais que não possuem espaço para construção de brinquedotecas. A Secretaria de Esportes já recebeu dois ônibus, doados pela Transurb, que estão sendo transformados em brinquedotecas. A SPTrans fez a revisão mecânica dos veículos, além de ter doado madeira, bancos, pneus e divisórias.

### **Programa Escola Aberta**

Programa de abertura do espaço escolar à comunidade. Realiza atividades esportivas, culturais e outras, sendo composto pelos seguintes projetos: Recreio nas Férias, Lazer e Cultura para Todos; Verão em Movimento; e Jogando com Arte.

#### **“Recreio nas Férias, Lazer e Cultura para Todos”**

Projeto cujo objetivo é oferecer atividades livres para que as crianças e os jovens educandos da Rede Municipal de Ensino, e a comunidade de um modo geral, ocupem seu tempo com brincadeiras, práticas esportivas abertas, atividades culturais e passeios, durante uma semana dos períodos de recesso e férias escolares.

#### **“Verão em Movimento”**

O projeto Verão em Movimento tem por proposta incentivar a

prática esportiva e de lazer, ocupando os Centros Desportivos e os Parques Públicos durante o verão.

### **“Jogando com Arte”**

Projeto que visa a integrar arte e esporte, buscando aproximar atividades corporais e mentais por meio de eventos, oficinas, representações, pinturas, poesia corporal, sensibilização pelos sons, etc. Além dessas atividades, o projeto desenvolve trabalhos de pesquisa nessa área.

### **Programa Oficinas**

É realizado nos Clubes da Cidade e tem por objetivo orientar e oferecer espaços, equipamentos e condições necessárias e suficientes para que os frequentadores desenvolvam estilos de vida ativos. Proporciona cursos de diversas modalidades esportivas e técnicas corporais.

## **4.7- Secretaria Municipal do Abastecimento**

### **Programa Leve-Leite**

A recessão que atinge as famílias mais pobres do município e seus reflexos perversos – cada vez maiores no desenvolvimento e na saúde das crianças que provêm de lares com pais desempregados, sem qualificação profissional, subempregados e/ou trabalhadores informais, muitas delas componentes do grande contingente de escolares e pré-escolares da rede municipal – é a questão motivadora deste programa. A ela aliam-se outras, relacionadas à mobilidade das famílias de baixa renda, vista como um fator negativo na fixação e na frequência da criança na escola, e ao índice crescente de doenças decorrentes de carências nutricionais na população escolar.

O programa foi instituído em agosto de 1995, através do Decreto Municipal nº 35.458, e alterado em novembro de 1996 pelo Decreto Municipal nº 36.531. Objetiva “combater a desnutrição da população

pré-escolar e escolar atendida pelos Programas de Alimentação Municipais”. Parte do princípio de que compete à família e ao Estado assegurar o desenvolvimento saudável das crianças, além de propiciar-lhes o direito à educação fundamental. Nesse sentido, dedica-se a implementar uma medida profilática de caráter nutricional para garantir o bom desenvolvimento físico e neurológico de crianças, aliada a um mecanismo que permite fixar a criança na escola e acompanhar seu desenvolvimento, evitando a evasão escolar.

O Programa Leve Leite nasceu e fixou suas normas de maneira clara e definida. Cada aluno Ensino Fundamental recebe mensalmente dois quilos de leite em pó integral, enquanto os alunos da Educação Infantil e das creches recebem um quilo do mesmo leite. A competência para aquisição e distribuição do leite foi delegada à Secretaria Municipal de Abastecimento. Para divulgar o programa às crianças e à comunidade, a primeira entrega de cada ano letivo é feita para todos os educandos das Redes Municipais de Ensino Fundamental, de Educação Infantil, de Educação Especial, e de Creches Municipais e Conveniadas. Nos meses seguintes, os educandos precisam apresentar assiduidade ou frequência mínima de 90% para serem atendidos pelo programa, que atende, no município de São Paulo, 870.000 crianças e distribui mensalmente 1.600.000 quilos de leite em pó.

#### **4.8 - Secretaria do Governo Municipal/ Coordenadoria Especial da Juventude**

Tomando-se por base a definição adotada pela Organização das Nações Unidas de que a juventude corresponde a uma faixa etária que vai dos 15 aos 24 anos, a cidade de São Paulo tem aproximadamente dois milhões de jovens<sup>34</sup>, o que corresponde a quase 20% de sua população e a 10% da juventude brasileira, composta por 31,1 milhões

de pessoas. Esses dados expressam a relevância desse segmento no quadro demográfico nacional e municipal.

No entanto, apesar da representatividade dessa população jovem, não havia até 2001 estudos que dessem conta de sua heterogeneidade para subsidiar a elaboração de políticas públicas voltadas especificamente para este segmento, fornecendo diretrizes concretas para a administração municipal e todos os seus órgãos. Para realizar esse trabalho a administração Marta Suplicy criou a Coordenadoria Especial da Juventude, com o objetivo de identificar, conhecer, incentivar e apoiar ações de todos os grupos jovens de São Paulo, valorizando seus diversos comportamentos e linguagens. A Coordenadoria se aloca na Secretaria do Governo Municipal, e sua ação se faz por meio de eventos, assessorias e projetos específicos.

### **Fórum Jovem de São Paulo**

É um espaço de encontro das juventudes da cidade de São Paulo, criado com o objetivo de debater e formular diretrizes para elaboração de políticas públicas municipais, diagnosticar necessidades e demandas dos jovens, discutir programas já existentes e permitir a articulação e a interlocução dos grupos juvenis com o poder público.

O Fórum foi concebido em reuniões quinzenais de um Grupo de Trabalho composto de representantes de ONGs, Secretarias Municipais, Coordenadorias, Subprefeituras do Município, além de movimentos sociais e grupos jovens.

A primeira reunião desse Grupo de Trabalho ocorreu em fevereiro de 2003, tendo sido prevista para agosto do mesmo ano a realização, em nove regiões da cidade, de 11 pré-fóruns, articulados pelos representantes das organizações do Grupo de Trabalho, de acordo com sua área de atuação geográfica, em conjunto com a Coordenação

Especial da Juventude. Após a realização dos pré-fóruns, os Grupos de Trabalho apresentariam os registros, as sistematizações e os resultados obtidos, para preparação do Fórum Geral.

Para instrumentalizar esse fórum a Coordenadoria Especial da Juventude organizou, em 2003, o *Guia de Políticas Públicas da Juventude da Cidade de São Paulo*, para o qual contou com o envolvimento dos demais órgãos municipais com atuação voltada à juventude.

### **Mapa da Juventude da cidade de São Paulo**

O Mapa da Juventude da cidade de São Paulo contempla levantamento e análise dos grupos jovens existentes na capital, buscando montar um amplo e pioneiro diagnóstico da juventude da cidade de São Paulo, o qual deveria ser o principal instrumento para subsidiar o planejamento de políticas públicas voltadas para esse segmento da população.

### **São Paulo: Capital Grafite**

Projeto que busca criar uma maior identificação da população jovem com a cidade, abrindo espaço para a manifestação de uma linguagem jovem na paisagem de São Paulo. Para tanto, pretende promover a grafiteagem de 50 grandes muros da cidade, sendo 31 nas subprefeituras e os demais em áreas centrais de grande visibilidade. O resultado final deste projeto estava programado para o aniversário de 450 anos de São Paulo.

### **Estação Juventude**

O foco central deste programa é a democratização dos espaços públicos por meio da criação de uma rede integrada de pontos de encontro da juventude nos espaços de convívio e atividades voltados

à população jovem, especialmente nos 44 Centros de Bairros com equipamentos específicos para a juventude – pistas de skate, quadras, etc. A partir desses Centros, a Coordenadoria propôs criar centros de referência para o jovem, organizando debates, eventos culturais, atividades de lazer, etc.

### **Assessoria de Juventude**

A assessoria propõe articular as juventudes locais e as subprefeituras do município como parceiros. Sua ação se faz a partir da alocação, em cada subprefeitura do município, de um assessor de juventude que, por estar mais próximo dos jovens de sua região, consegue levar à Coordenadoria as características juvenis locais e as reivindicações desses grupos.

### **Orçamento participativo jovem**

Projeto realizado em parceria com a Coordenadoria do Orçamento Participativo, busca reverter o quadro de não-participação do jovem na definição dos rumos do orçamento da cidade, por meio através de uma. Os novos participantes são denominados delegados jovens.

### **Agências jovens**

As Agências jovens (ou escolas), ainda em constituição no momento desse estudo, têm em vista capacitar os jovens para desempenharem atividades profissionais vinculadas a “novos nichos” de trabalho. Exemplos de seus resultados seriam a Agência de Hip-Hop e a Agência de Moda.

### **Concurso novos talentos da moda**

Pretende democratizar o acesso ao mercado da moda e estimular o aparecimento de novos profissionais do setor. O concurso deverá eleger



novos talentos nas seguintes categoriais: estilista, maquiador, cabeleireiro, dj-lounge, dj-trilha sonora, videomaker, fotógrafo e stylist.

### **Mix jovem**

Programa que tem por objetivo quebrar alguns tabus relativos à sexualidade, propondo a implementação em escolas públicas municipais de espaços de discussão acerca da diversidade sexual e da sexualidade na adolescência. Sua ação se fará a partir de exibição de vídeos e debates com psicólogos e outros profissionais.

### **Encontro sobre gravidez na adolescência**

Programa que operacionaliza a Semana de Orientação e Prevenção da Gravidez na Adolescência, instituída no Calendário Municipal pela Lei 13.289, de janeiro de 2002. A Semana compreende a realização de seminários, palestras e outras ações educativas nos estabelecimento da rede pública de ensino, e tem por objetivo contribuir para a diminuição do índice de gravidez na adolescência, além de informar, sensibilizar e envolver a sociedade em torno da situação das adolescentes mães. Este projeto se realiza em parceria com a Coordenadoria Especial da Mulher, a Secretaria Municipal da Educação, a Secretaria Municipal da Saúde e a Secretaria Municipal da Assistência Social.

### **LOVE por São Paulo**

Projeto que leva às praças públicas o que existe de melhor na noite eletrônica da cidade, de forma a democratizar esse tipo de entretenimento. Os eventos circulam por diversos bairros em uma turnê anual. São realizados também workshops de DJs voltados para jovens com interesse na profissão.

## **Rock Cidadania**

Projeto que aproveita a força do rock para mobilizar jovens em torno de questões sociais como a fome, a violência e o preconceito. Em cada grande show é proposto um tema subdividido em diferentes enfoques. Inclui também ações institucionais, boletins jornalísticos na rádio 89 FM (parceira do projeto) e relatos de experiências de jovens.

## **Semana Jovem de São Paulo**

Projeto realizado em parceria com a Secretaria Municipal da Educação, a Secretaria Municipal da Saúde, a Secretaria Municipal de Esporte, Lazer e Recreação, a Secretaria Municipal de Segurança Urbana, a Secretaria Municipal da Cultura e a Secretaria Municipal das Subprefeituras. A semana promove debates, oficinas, shows, etc. e tem por objetivo criar um espaço de valorização do jovem e um ponto de encontro para a juventude da cidade.

## **Agosto Negro**

Assumido como uma maneira de enfrentar o problema da desigualdade e do preconceito racial, este projeto, que ocorre no mês de agosto, destaca o que a cidade tem de melhor, da perspectiva da cultura negra. Mostra o que está sendo feito pelos jovens negros por meio de debates, shows, apresentação da cultura hip-hop, etc. O projeto tem como parceiras a Coordenadoria Especial de Assuntos da População Negra e a Secretaria Municipal da Cultura.

## **Hip-Hop Rua**

Evento que focaliza a valorização da cultura hip-hop, com a realização de oficinas, festas e shows gratuitos.

## Circuito Municipal de Skate Amador

Competição de skatistas amadores com a finalidade de estimular o esporte e possibilitar o uso integrado do circuito de pistas de skate recentemente construídas na cidade. É um projeto realizado em parceria com a Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação.

## Conclusões

A elaboração do presente trabalho passou pelo enfrentamento de dois grandes desafios. O primeiro decorre da abrangência, da diversidade e das especificidades implícitas na questão da infância e da adolescência, enquanto o segundo está ligado à natureza das políticas sociais nessa área em uma metrópole como São Paulo, que envolve áreas de ação bastante amplas e um grande número de programas, projetos e serviços alocados na estrutura do poder público municipal, cada qual com história e características próprias.

Ao analisar os dados apresentados, com possíveis inferências e críticas, podemos dizer que temos um panorama exaustivo, mas não conclusivo, das políticas municipais voltadas à criança e ao adolescente, visto que não tivemos oportunidade de apresentar de maneira mais detalhada o conteúdo dos programas, nem de realizar uma avaliação das políticas em seu conjunto e mensurar o seu impacto sobre o universo de crianças e adolescentes da cidade de São Paulo. De fato, nosso objetivo não era produzir uma avaliação, devido ao tempo e às condições de pesquisa disponíveis. Entretanto, urge um aprofundamento, um olhar crítico e penetrante nos diversos programas, para o qual este trabalho pode servir como um ponto de partida.

O debruçar sobre os dados nos mostrou o quanto é dialético o movimento de avanços e recuos democráticos que conformam a nossa

sociedade e que se refletem nas políticas públicas. É elucidativo que o atual governo, popular e democrático, tenha sucedido dois governos extremamente conservadores, de Maluf e Pitta, que deixaram nas políticas sociais a sua marca do descompromisso com a população, fortalecendo o assistencialismo, exacerbando o clientelismo e ignorando as crianças e adolescentes como sujeitos de direitos.

A análise do material levantado evidenciou que, na perspectiva dos direitos das crianças e dos adolescentes, as políticas públicas implementadas nas diferentes áreas expressam que a atual administração municipal assumiu o encargo de apoiar e operacionalizar o cumprimento das determinações dos marcos legais, ou seja, procurou possibilitar, em um sistema desigual de distribuição da riqueza produzida pela sociedade, as condições mínimas para tornar efetiva a igualdade de direitos reconhecida legalmente.

Nesta administração, a cidade de São Paulo está assumindo como compromisso-chave a municipalização – preceito constitucional também presente no ECA – dos instrumentos voltados ao atendimento e à defesa de direitos da criança e do adolescente em situação de risco pessoal e social. Essa incorporação tardia das determinações legais vem sendo marcada por tensões e ainda não tem completamente delineadas as orientações para sua institucionalização, havendo dificuldades em diferentes níveis e áreas. A passagem das creches do âmbito da assistência social para o da educação é um marco no longo caminho trilhado pelos órgãos públicos e pela sociedade civil organizada.

Outro eixo significativo da política municipal são as necessárias parcerias entre as diferentes instâncias do executivo, do Judiciário e do Ministério Público, das Universidades, entre outras organizações públicas e privadas, que propiciam a descentralização de decisões e recursos e a efetiva participação dos principais atores e da população

nesse processo. Vale assinalar também, como marca positiva da atual gestão, a inclusão de todas as áreas no debate público, como se vê nas audiências públicas e no orçamento participativo.

No entanto, é importante lembrar que as políticas sociais públicas são, em geral – e o município de São Paulo não foge à regra –, fragmentadas e compartimentadas, não conversam entre si, não se valem de maneira eficiente dos recursos tecnológicos de ponta hoje disponíveis e carecem de um processo de avaliação sistemática que permita corrigir rumos e abrir novas perspectivas para que se atinja um outro patamar de qualidade. É certo que os programas de atendimento ou de defesa de direitos são relevantes por si só, tantas são as demandas e as carências. É certo também que existem ilhas de excelência, trabalhos significativos que precisam ser destacados, e que há conquistas sociais como os programas construídos ou reconstruídos ao longo dos anos com a participação da população. Entretanto, embora tenha havido uma mudança de paradigma, as políticas públicas na área ressentem a falta de um olhar que apreenda a problemática de uma perspectiva global e possibilite a construção de uma política pública integrada para a criança e o adolescente.

Observa-se que as ações na área têm se efetivado principalmente pela articulação de ofertas programáticas, numa perspectiva agregadora, sem que haja um processo consistente de construção de uma política pública sólida para a criança e o adolescente da cidade. Faltam mecanismos de articulação e coordenação, convivem lógicas desencontradas de financiamentos de ações similares, não se observam planejamentos conjuntos, nem se criam de redes integradas de informática, comunicação e ação. Nesse sentido, nunca é demais lembrar, como bem afirma Oscar Dávila León (*in* Freitas e Papa, 2003:78) que *a soma de programas sociais não faz uma política*.

Convém assinalar, no entanto, que é evidente nesta administração a busca de parâmetros, indicadores, índices, sistematizações e mapas, presente em todas as secretarias. Esse é um processo complexo que demanda fundamentação teórico-prática, mas que tenderá a produzir resultados a médio prazo se não for interrompido, podendo gerar avaliações que orientem com mais eficiência e eficácia as políticas públicas municipais. A gerência da questão da criança em situação de vulnerabilidade vai demandar também a definição de normas e padrões para o funcionamento de equipamentos e serviços, de modo a possibilitar sua fiscalização no âmbito do município, inclusive daqueles com os quais não forem estabelecidos convênios<sup>35</sup>.

A perspectiva de construir um Plano de Ação Intersecretarial é de todo desejável e, inclusive, ocorre em um momento propício, porque a implantação das subprefeituras limitou o papel das secretarias, que poderão se dedicar à gestão dos programas intersecretoriais e interterritoriais, alavancar os projetos inovadores, assumir temas ainda a descoberto pelo município (violência intrafamiliar, trabalho infantil, drogas e outros).

O paradoxal é que o esforço pelo estabelecimento de parcerias não significou necessariamente a legitimação dos instrumentos legais democraticamente instituídos, como os Conselhos de Direitos – cuja atuação é cerceada por jogos de poder, que dificultam o reconhecimento público de seu alcance social. É fato que a administração municipal buscou qualificar as representações nos conselhos, mas isso não foi suficiente para clarear a indefinição de papéis advinda, possivelmente, do período de oito anos de governos municipais autoritários, que tornaram os conselhos meramente decorativos, relegados a um segundo plano de importância.

Para o enfrentamento desta questão, há que se definir melhor o campo de atuação do Conselho Municipal dos Direitos da

Criança e do Adolescente, levando em conta a estranheza, em uma cultura de não cidadania e de negação de direito, da inclusão da participação popular na construção e deliberação de suas políticas. Em contrapartida, há que se perguntar qual o papel do Estado em uma democracia participativa, no contexto das contradições da sociedade, no sentido de administrar os conflitos e manter o jogo de poder em níveis aceitáveis de competição e disputa, em prol do bem estar coletivo da população.

Urge, ainda, que os Conselhos de Direitos contem com uma rede de serviços públicos que dê suporte e retaguarda para o atendimento de crianças e adolescentes. Atualmente, esta rede vem se fragilizando diante do progressivo desmantelamento do aparelho do Estado.

No que diz respeito à Secretaria da Assistência Social, destaca-se a relevância do Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo (PLASp 2002/2003), que expressa um esforço por conhecer a cidade, requalificar os programas tradicionais (abrigo), resgatar outros (famílias guardiãs) e apoiar aqueles voltados à faixa etária de 7 a 14 anos, nascidos no berço da própria Prefeitura em 1971, como o OSEM, que foi mudando, trocando o nome, crescendo, e hoje atinge sua maturidade como Espaço Gente Jovem.

A municipalização das medidas socioeducativas, apesar de toda a discussão já realizada em torno de sua implementação, ainda não foi operacionalizada no município de São Paulo. É preciso destacar também que, embora haja na LOAS a determinação do comando único na área, isto não vem ocorrendo em relação a algumas políticas municipais específicas. No âmbito da política de atendimento à família, por exemplo, a ação municipal se dividiu entre a SAS e a Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade. A SDTS enfatiza a transferência de renda através do Programa Renda Cidadã – que não

desenvolve ações de acompanhamento às famílias e é controlado por amostragem –, cujo público-alvo é o mesmo do programa Fortalecendo a Família, desenvolvido pela Secretaria da Assistência Social em convênio com a Secretaria Estadual de Assistência e Desenvolvimento Social. Nesse programa, a ênfase é posta na atenção continuada e sistemática, que se propõe a possibilitar às famílias, além da renda, outras aquisições. Também no âmbito da política relacionada à inserção do jovem no mercado de trabalho existe uma dupla abordagem, segundo a qual SAS e SDTS dividem responsabilidades: embora a Secretaria da Assistência Social tenha tradição na pré-profissionalização e na qualificação profissional do adolescente, sendo portanto pertinente que hoje desenvolva o Programa Primeiro Emprego, a transferência de renda é feita pelo programa Bolsa Trabalho, mantido pela Secretaria do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade. É evidente que existe um debate em relação a isto: a transferência e o acompanhamento social não deveriam se situar em um mesmo serviço? Os argumentos que levaram à essa divisão parecem passar pela discussão da eficácia do acompanhamento social e pela possibilidade de maior cobertura com menos custo.

A proposta da Secretaria de Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade está explicitada na publicação organizada por Marcio Pochmann, *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. Nessa publicação fica evidenciado o modo como a Secretaria ficou responsável pelos programas novos, contemplando estratégias de inclusão social na lógica institucional redistributiva, visando a superar a reprodução da pobreza. As avaliações que vêm sendo feitas dos programas e projetos da Secretaria estão relacionadas aos impactos causados nas economias das microrregiões de maior incidência de beneficiários das transferências de renda que operam.



No que diz respeito à Secretaria da Educação, são poucos os dados coletados, uma vez que as políticas de educação para o município de São Paulo, definidas e operadas pela administração Marta Suplicy, são objeto de acompanhamento e análise de um grupo específico do Observatório dos Direitos do Cidadão. Destaca-se, no entanto, a inclusão da creche como política pública, assumida pela área da educação, e a universalização do ensino fundamental, que atinge 96,8% das crianças de 7 a 14 anos, embora a qualidade do ensino seja ainda questionável e as escolas se organizem em 4 turnos diários.

Quanto à Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Recreação, o destaque vai para os 132 equipamentos desativados e ou abandonados nas administrações anteriores, um absurdo inominável numa terra de tantas necessidades, sobretudo de políticas de caráter preventivo.

A Secretaria Municipal da Cultura desenvolve, além dos serviços relacionados diretamente ao seu âmbito, como as bibliotecas infanto-juvenis, alguns projetos de teatro, literatura e música voltados especificamente para crianças, adolescentes e jovens, ligados à rede de ensino municipal ou frequentadores das bibliotecas e Casas de Cultura.

Em relação à Secretaria da Saúde, também são poucos os dados coletados para este trabalho, uma vez que as políticas de saúde para o município de São Paulo, definidas e operadas pela administração Marta Suplicy, são objeto de acompanhamento e análise de um outro grupo do Observatório dos Direitos do Cidadão. Destacam-se os programas Saúde da Família e Agentes Comunitários de Saúde, embora seja necessário conhecê-los mais de perto para avaliar sua efetividade. O avanço mais significativo foi a implantação do SUS – Sistema Único de Saúde (que até esta administração não atingia município de São Paulo) –, que representa a concepção de saúde pública para todos.

Cabe assinalar ainda um indicador que a população desconhece e/ou ignora, e com o qual uma sociedade dita civilizada não tem a mínima condição de conviver ou admitir: o número de adolescentes em cumprimento de Medidas socioeducativas mortos em São Paulo. Um ponto de partida fundamental para que se supere essa situação é a mobilização da sociedade e do Estado, em seus diferentes níveis, pelo estabelecimento de uma parceria que possibilite um trabalho em rede com vistas a uma atenção integral e integrada às crianças, adolescentes e jovens desta cidade.

Por último, o mais importante: não se pode perder de vista que a criança e o adolescente de carne e osso são o fundamento das políticas públicas, o que por vezes se esconde e se perde em meio às estatísticas oficiais, no emaranhado das demandas não atendidas, na malversação dos recursos públicos. Há que se evidenciar esses indivíduos em toda crueza de seu retrato, na escala da fome, da miséria, em suas mil facetas de sofrimento e dor, para que tenhamos a dimensão da imensa dívida social que ainda aguarda por ser resgatada.

# Notas

---

<sup>1</sup> Dados do IBGE 2000, conforme DOM 89, Plano de Assistência Social da Cidade de São Paulo 15/03/2003, pág. 4

<sup>2</sup> Em 1970, o município de São Paulo gerou um quinto do PIB do país e, em 1996 essa participação havia caído para 13,7%.

<sup>3</sup> O documento foi elaborado pela área temática “Gestão, participação e cidadania” do Instituto Florestan Fernandes, para subsidiar o debate acerca do novo modelo de gestão da Prefeitura Municipal de São Paulo, de responsabilidade da prefeita Marta Suplicy, do PT.

<sup>4</sup> 1500 entre as micro, 688 entre as macro, 1132 entre as médias e 148 entre as grandes empresas.

<sup>5</sup> Excetuando-se os estabelecimentos de grande porte no comércio que tiveram redução.

<sup>6</sup> No período 1991-2000 foram fechados mais de 387 mil postos de trabalho na indústria, com repercussão direta na renda e na qualidade de vida da população da cidade.

<sup>7</sup> 47,4 % com carteira assinada, 9% sem carteira e 10,3% no setor público

<sup>8</sup> 39% com com carteira assinada, 13,9% sem carteira e 8,3% no setor público.

<sup>9</sup> Resultantes da combinação dos seguintes indicadores que compõem o Mapa da Exclusão/Inclusão Social: densidade demográfica; conforto domiciliar (nº de habitantes/domicílio, nº de pessoas/quarto, nº de pessoas/banheiro); qualidade ambiental (infra-estrutura de esgoto, serviços de coleta de lixo, acesso à rede de água tratada); oferta de emprego para a população economicamente ativa; renda dos chefes de família; grau educacional dos chefes de família; incidência de mortalidade na infância. Ver Sposati (2002:15-18).

<sup>10</sup> A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, adotada em Assembléia Geral em 20 de Novembro de 1989, foi ratificada pelo Brasil assumindo força de lei no Estado nacional.

<sup>11</sup> Sobre o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ver Batista *et al.*, caderno 7 do Observatório dos Direitos do Cidadão.

<sup>12</sup> Sobre o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, ver Maranhão (2002), caderno 15 do Observatório dos Direitos do Cidadão, Pólis/IEE-PUCSP.

<sup>13</sup> Este documento trata, no âmbito das políticas de assistência social para o município de São Paulo definidas e operadas pela administração Marta Suplicy, apenas daqueles aspectos que dizem respeito à criança e ao adolescente, uma vez que essas políticas são objeto de acompanhamento e análise de um grupo específico do Observatório dos Direitos do Cidadão.

<sup>14</sup> Na SAS é feita uma diferenciação entre rede e sistema. Rede seria o conjunto mais amplo de relações e serviços, entre os quais não estariam apenas aqueles vinculados ao poder público. Sistema seria o tipo de organização que a Secretaria se propõe a montar tendo por objetivo uma maior articulação dos serviços.

<sup>15</sup> Como medida protetiva, o abrigo é isento de qualquer idéia de punição, não implicando, portanto, privação de liberdade.

<sup>16</sup> Conforme o art. 33 do ECA *a guarda obriga a prestação de assistência material, moral e educacional à criança ou ao adolescente, conferindo ao seu detentor o direito de opor-se a terceiros, inclusive aos pais.*

<sup>17</sup> Dados do caderno nº 5 do Observatório dos Direitos do Cidadão do Instituto Pólis, intitulado *Criança e Adolescente: Avaliação da Política Municipal* (2002:38-62). A publicação analisa os primeiros passos do processo de transferência dos serviços de atendimento da Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social do Estado para a Secretaria de Assistência Social do Município, iniciado em 2001.

<sup>18</sup> Em 2001, o valor *per capita* médio adotado pelo executivo municipal era de R\$ 875,00, enquanto que o adotado pelo executivo estadual era de R\$ 500,00 a R\$ 1000,00 para a capital e de R\$ 300,00 a R\$ 400,00 para os outros municípios (Sposati, 2001 A: 23 - Tabela 2).

<sup>19</sup> Essa transferência se faz por via da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade através do Programa Renda Cidadã.

<sup>20</sup> Neste mesmo período o per capita adotado pelo executivo estadual, no programa Centro de Juventude era de R\$ 30,00. Fonte: Sposati, Aldaiza (2001a:23 - Tabela 2)

<sup>21</sup> Neste mesmo período, o *per capita* adotado pelo executivo federal para o programa Agente jovem de desenvolvimento social e humano era de R\$ 65,00. (Sposati, 2001a: 23-Tabela 2)

<sup>22</sup> Agora transformadas nas 31 subprefeituras da cidade.

<sup>23</sup> O então prefeito Paulo Salim Maluf vetou o projeto alegando que o Legislativo não poderia ser autor daquela iniciativa, e apresentou o Projeto Sobrevivência - Programa de Complementação de Salário. Em 1998, a Câmara Municipal derrubou o veto promulgando a Lei nº 12.651. Nessa ocasião o prefeito Celso Pitta argüiu perante o Tribunal de Justiça sobre a inconstitucionalidade da legislação. Em 1999, após gestões de parlamentares vinculados ao PT junto ao executivo municipal, o prefeito desistiu de sua ação de inconstitucionalidade e o Tribunal de Justiça considerou promulgada a referida Lei.

<sup>24</sup> O cálculo foi o seguinte: 3 salários mínimos menos 1,4 salário mínimo = 1,96 salário mínimo. 33% de 1,96 = 0,65. Salário mínimo de referência: R\$ 180,00 (abr/01 a mar/2002).

<sup>25</sup> O artigo 4º do Decreto 40.401/01 apresenta os seguintes requisitos para habilitação ao Programa:

I- ter idade de 16 (dezesseis) a 20 (vinte) anos;

II- estar desempregado há mais de 6 (seis) meses e não estar recebendo seguro-desemprego;

III- estudar em escola pública;

IV- comprovar que é residente e domiciliado no município de São Paulo há mais de 2 (dois) anos;

V- pertencer a família de baixa renda, cujos membros tenham rendimento mensal *per capita* igual ou inferior a 50% (cinquenta por cento) do salário mínimo nacional vigente, computando-se a totalidade dos rendimentos brutos dos membros da família, oriundos do trabalho e/ou de outras fontes de qualquer natureza, incluindo-se os benefícios e valores concedidos por órgãos públicos ou entidades particulares, excetuando apenas o benefício instituído por este Programa;

VI- assinar Termo de Compromisso e Responsabilidade, assistido por seu representante legal, declarando ter conhecimento das regras do Programa, às quais se sujeitará, sob pena de sofrer as sanções previstas no art. 10, § 1º deste decreto.

O artigo 6º do Decreto diz que o bolsista deverá:

I- permanecer estudando em escola pública e manter frequência igual ou superior a 85% (oitenta e cinco por cento) das aulas do mês do benefício;

II- cumprir a carga horária fixada para as atividades comunitárias e de formação;

III- não ultrapassar as faltas estipuladas no Termo de Compromisso e Responsabilidade.

<sup>26</sup> Excepcionalmente, a concessão do auxílio pecuniário poderá ser prorrogada a critério da Coordenadoria do Programa Bolsa Trabalho, desde que mantidas as condições que ensejaram a inclusão do beneficiário no Programa e cumpridas as cláusulas do Termo de Compromisso e Responsabilidade. Na hipótese de prorrogação, o auxílio pecuniário será reduzido para 30% (trinta por cento) do salário mínimo nacional, devendo o beneficiário atender ao disposto no artigo 6º deste Decreto (que trata dos requisitos para participar do Programa). Decreto 40.401/01 art.2º, §§ 2º e 3º.

<sup>27</sup> As políticas de educação para o município de São Paulo definidas e operadas pela administração Marta Suplicy são objeto de acompanhamento e análise no caderno 20 do Observatório dos Direitos do Cidadão (Silva *et al*, 2004). Nesse sentido, neste documento serão tratados apenas alguns aspectos que pareceram às autoras apresentarem algumas particularidades, na sua inter-relação com as demais políticas.

<sup>28</sup> Essas discussões e polêmicas se sucederam durante todo o processo e estão elencadas no anexo 1 - "Trilhas e Trajetórias de Creches" da SAS - Secretaria de Assistência Social.

<sup>29</sup> Neste mesmo período o *per capita* adotado pelo executivo federal era de R\$ 17,05 para permanência de 8 horas e R\$ 8,45 para permanência de 4 horas. No âmbito estadual o *per capita* estabelecido era de R\$ 170,00 para a capital (R\$ 152,80 de verba do Estado e R\$ 17,20 de verba federal) e R\$ 34,40 para os outros municípios, sendo metade do valor custeado pelo Estado, e metade pelo governo federal (Sposati, 2001a:23 - Tabela 2).

<sup>30</sup> Em informe da Prefeitura Municipal ao Projeto Prefeito Criança da ABRINQ consta que, em 2001, 71.000 crianças ficaram sem matrícula nas creches municipais e conveniadas do município.

<sup>31</sup> Ver o programa de Garantia de Renda Familiar Mínima da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade.

<sup>32</sup> Folha de S. Paulo, 01 e 02 de Agosto de 2003, caderno Cotidiano.

<sup>33</sup> As políticas de saúde para o município de São Paulo, definidas e operadas pela administração Marta Suplicy são objeto de acompanhamento e análise no caderno 19 do Observatório dos Direitos do Cidadão (Silva, 2004). Nesse sentido, neste documento serão tratados apenas alguns aspectos que pareceram às autoras apresentarem algumas particularidades, na sua inter-relação com as demais políticas.

<sup>34</sup> No município de São Paulo, com a recente implementação das Subprefeituras, cada uma das 31 regiões será responsável pela gestão de uma área da cidade com população média de 600 mil habitantes, dos quais aproximadamente 120 mil são jovens.

<sup>35</sup> A responsabilidade por esta fiscalização é compartilhada com o Conselho de Direitos, com o Conselho Tutelar, com algumas Secretarias Estaduais, com o Ministério Público, com as Varas da Infância e da Adolescência e com a Vara Especial, e precisa portanto ser objeto de programação conjunta, que estabeleça os modos de efetivá-la sem sobrecarga das instituições, sem duplicidades de ações e sem que haja espaço para omissões.

## Bibliografia

---

BAPTISTA, Myrian Veras (coord.). *Crianças e adolescentes em situação de risco na cidade de São Paulo*. São Paulo: Pólis/PUCSP, 2001. (Observatório dos Direitos do Cidadão - acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 5).

BAPTISTA, Myrian Veras; TEIXEIRA, Maria de Lourdes Trassi e GRACIANI, Maria Stela Santos (orgs.). *Nenhum a menos: uma política de proteção integral à criança e ao adolescente*. São Paulo: PMSP/SAS - PUCSP, 2001 (mimeo).

BAPTISTA, Myrian Veras; VALENÇA, Maria Manoela e PEZOTI, Rosângela. *Uma aproximação ao Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente do Município de São Paulo*. São Paulo: Pólis/PUCSP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão - acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 7).

BAVA, Silvio Caccia (coord.). “Sobre o futuro da cidade de São Paulo. Descentralização e participação: subprefeituras e conselhos de representantes” in *Serviço Social e Sociedade* nº 66. São Paulo: Cortez, jul. 2001.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: 1988.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Criança e do adolescente – ECA. Brasília: UNICEF/CBIA/ Ministério da Justiça, 1991.

BRZEZINSKI, Iria (org.). *LDB Interpretada: Diversos Olhares se entrecruzam*. São Paulo, Cortez, 1997.

COLIN, Denise Ratmann Arruda e FOWLER, Marcos Bittencourt.

LOAS- *Lei Orgânica da Assistência Social anotada*. São Paulo: Veras, 1999.

CURY, AMARAL E SILVA e MENDEZ (coords.). *Estatuto da Criança e do Adolescente comentado. Comentários jurídicos e sociais*. 3. ed., São Paulo: Malheiros, 2000.

CMDCA/SP - Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente de São Paulo. *PROASF- Programa de Orientação e Apóio Sócio Familiar*. São Paulo: 1995.

FREITAS, José Cleber de, SAUL, Ana Maria e SILVA, Antônio Gouvea da. *Educação: avaliação da política municipal*. São Paulo: Pólis/PUCSP, 2001. (Observatório dos Direitos do Cidadão - acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 2).

FREITAS, Maria Virgínia de e PAPA, Fernanda de Carvalho (orgs.). *Políticas públicas. Juventude em pauta*. São Paulo: Cortez/Ação Educativa/Fund. Friedrich Ebert, 2003.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim. *Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de São Paulo*. São Paulo: Instituto Pólis/ IEE-PUCSP, 2003. (Observatório dos Direitos do Cidadão: análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15).

MATIAS, Dilza Silvestre G. *Crise, demandas e respostas fora de lugar*. São Paulo: PUCSP, 2002 (Dissertação de Mestrado).

OLIVEIRA, Rita de Cássia Silva (coord.) *Por uma política de abrigos na cidade de São Paulo: conhecendo a realidade dos equipamentos, das crianças e dos adolescentes sob a medida de proteção "abrigo"*. Projeto de Pesquisa. São Paulo: SAS/PMSP - NCA/PUCSP - AASPTJ - Fundação Orsa, 2002 (mimeo.).

\_\_\_\_\_ (coord.). *Por uma política de abrigos na cidade de São Paulo: conhecendo a realidade dos equipamentos, das crianças e dos adolescentes sob a medida de proteção “abrigo”*. Relatório preliminar. São Paulo, SAS/PMSP - NCA/PUCSP - AASPTJ - Fundação Orsa, 2003 (mimeo.).

POCHMANN, Marcio (org.). *Desenvolvimento, trabalho e solidariedade: novos caminhos para a inclusão social*. São Paulo: Cortez/Fund. Perseu Abramo, 2002.

SÃO PAULO (município). *Lei Orgânica do Município de São Paulo*. São Paulo: PMSP, abr. 1990.

\_\_\_\_\_ *Programas e subprogramas de 2003. Orçamento Participativo. Ciclo Temático 2002*. São Paulo: PMSP, s/d.

\_\_\_\_\_ *Relatório das Informações prestadas à Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente para fins de inserção do Município na Rede Prefeito Amigo da Criança*. São Paulo: PMSP, ago. 2002 (mimeo.).

\_\_\_\_\_ *Plano Municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo - PLASSP 2002-2003*. São Paulo: SAS, 2003.

\_\_\_\_\_ *Guia das políticas públicas da juventude da cidade de São Paulo*. São Paulo: PMSP/Coordenadoria da Juventude, 2003.

\_\_\_\_\_ *Programa Renda Mínima*. São Paulo: Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, mai. 2001

\_\_\_\_\_ *Informativo da Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade no OP 2003*. São Paulo: Secretaria Municipal do Desenvolvimento, Trabalho e Solidariedade, mar. 2003.



\_\_\_\_\_ Plano Plurianual 2002/2005. São Paulo: Secretaria Municipal da Saúde.

\_\_\_\_\_ *Dados Básicos para elaboração dos Planos Regionais das Subprefeituras*. São Paulo: PMSP/SEMPPLA - Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, out. 2002.

\_\_\_\_\_ Website da Prefeitura Municipal. Disponível em:  
<<http://portal.prefeitura.sp.gov.br/secretarias>>

SILVA, Camila Croso, GHANEM, Eli, GRACIANO, Mariângela *et alii*. *Educação na capital paulista: um ensaio avaliativo da política municipal (2001-2004)*. São Paulo: Instituto Pólis/IEE-PUCSP, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão: acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 20).

SILVA, Márcia Santos da. *O Conselho Municipal de Assistência Social na cidade de São Paulo*. São Paulo: Pólis/PUCSP, 2001. (Observatório dos Direitos do Cidadão - acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 11).

SILVA, Zilda Pereira da. *A Política Municipal de Saúde (2001-2003)*. São Paulo: Instituto Pólis/IEE-PUCSP, 2004. (Observatório dos Direitos do Cidadão – acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 19).

SOUTO, Anna Luiza Salles e PAZ, Rosângela (orgs.). *Seminário Articulação entre os Conselhos Municipais. Anais*. São Paulo: Pólis/PUCSP, 2001. (Observatório dos Direitos do Cidadão - acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 12).

SPOSATI, Aldaiza *Assistência Social e Criança e Adolescente: avaliação da política municipal*. São Paulo: Pólis/PUCSP, 2001a. (Observatório

dos Direitos do Cidadão - acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1).

\_\_\_\_\_ *Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo*. São Paulo: NEPSAS/PUCSP - INPE -PÓLIS, 2001b.

\_\_\_\_\_ *A política de assistência social na cidade de São Paulo*. 2. ed., São Paulo: Pólis/PUC-SP, 2002. (Observatório dos Direitos do Cidadão – acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 1).

## Publicações do Observatório dos Direitos do Cidadão

A primeira série dos Cadernos do *Observatório dos Direitos do Cidadão* apresenta um balanço das **políticas sociais** em São Paulo nas gestões de Luíza Erundina, Paulo Maluf e Celso Pitta - período entre 1989 e 2000.

- 1 - Assistência Social
- 2 - Educação
- 3 - Saúde
- 4 - Habitação
- 5 - Criança e Adolescente
- 6 - Orçamento

A segunda série dos Cadernos teve como foco os **conselhos municipais** das respectivas políticas monitoradas pelo *Observatório*.

- 7 - Conselho Municipal da Criança e do Adolescente
- 8 - Conselho Municipal de Saúde
- 9 - Conselho de Escola
- 10 - Conselho Municipal de Habitação
- 11 - Conselho Municipal de Assistência Social
- 12 - Articulação os entre Conselhos Municipais

A terceira série de Cadernos analisa os **fundos municipais** das cinco políticas monitoradas.

- 13 - Financiamento da Política de Educação
- 14 - Fundo Municipal de Habitação
- 15 - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente
- 16 - Fundo Municipal de Assistência Social
- 17 - Fundo Municipal de Saúde

A quarta série de Cadernos analisa as **políticas** monitoradas nos dois primeiros anos (2001-2002) da administração Marta Suplicy

18 - Orçamento Participativo

19 - Saúde

20 - Educação

21 - Habitação

22 - Assistência social

**Para maiores informações:**

**Instituto Pólis**  
Rua Araújo, 124  
Centro São Paulo/ SP  
tel. 11 3258-6121 ramal 256  
publicacoes@polis.org.br

**Instituto de Estudos  
Especiais IEE/PUC-SP**  
Rua Ministro Godoy, 1213  
Perdizes São Paulo/SP  
tel. 11 3871-4429  
iee@pucsp.br