

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECONCÂVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS: CULTURA,
DESIGUALDADES E DESENVOLVIMENTO
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS: CULTURA, DESIGUALDADES E
DESENVOLVIMENTO**

**MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO FEDERAL DO PROGRAMA
CRIANÇA FELIZ:
UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS SEUS INSTRUMENTOS NORMATIVOS**

Mailson Santos Pereira

**CACHOEIRA - BAHIA
2019**

**MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO FEDERAL DO PROGRAMA
CRIANÇA FELIZ:
UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS SEUS INSTRUMENTOS NORMATIVOS**

Mailson Santos Pereira
Psicólogo
Universidade Salvador, 2010

Dissertação apresentada ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdades e Desenvolvimento da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito parcial para a obtenção do Título de Mestre em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdades e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Nilson Weisheimer

**CACHOEIRA - BAHIA
2019**

FICHA CATALOGRÁFICA

P436m

Pereira, Mailson Santos.

Modelo de Implementação Federal do Programa Criança Feliz: uma análise crítica dos seus instrumentos normativos / Mailson Santos Pereira._ Cachoeira, BA, 2019.

183f.; il.

Orientador: Prof. Dr. Nilson Weisheimer.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro Artes, Humanidades e Letras, Mestrado em Ciências Sociais.

1.Políticas públicas – Criança. 2. Assistência Social – Crianças. 3. Programa Criança Feliz. I. Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro Artes, Humanidades e Letras. II.Título.

CDD: 362.732

Ficha elaborada pela Biblioteca Universitária de Cruz das Almas – UFRB.
Responsável pela Elaboração – Antonio Marcos Sarmiento das Chagas (Bibliotecário – CRB5 / 1615).
Os dados para catalogação foram enviados pelo usuário via formulário eletrônico.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECONCÂVO DA BAHIA
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS: CULTURA,
DESIGUALDADES E DESENVOLVIMENTO
MESTRADO EM CIÊNCIAS SOCIAIS: CULTURA, DESIGUALDADES E
DESENVOLVIMENTO

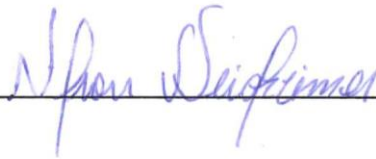
MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO FEDERAL DO PROGRAMA
CRIANÇA FELIZ:
UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS SEUS INSTRUMENTOS NORMATIVOS

Comissão Examinadora da Defesa de Dissertação de

Mailson Santos Pereira

Aprovada em 30 de setembro de 2019

Prof. Dr. Nilson Weisheimer (Orientador)



Profa. Dra. Maria Inês Caetano Ferreira (Examinadora Interna)



Prof. Dr. Clovis Roberto Zimmermann (Examinador Externo)

DEDICATÓRIA

Dedico essa produção dissertativa a toda a militância em defesa da política de assistência social que vem lutando por sua garantia como política pública de Estado, enquanto direito constitucional, e que nesses últimos tempos vem buscando formas diversas de enfrentamento dos retrocessos que assolam os direitos sociais no Brasil atual, em específico, às entidades colegiadas de trabalhadoras/es do SUAS, pelas quais me sinto muito bem representado nos diversos espaços de luta, defesa e controle social da política de assistência social, como a Associação Brasileira de Psicologia na Assistência Social – ABRAPAS, a Federação Nacional de Psicólogas/os – FENAPSI, o Sistema Conselhos de Psicologia (Conselho Federal de Psicologia – CFP e os Conselhos Regionais de Psicologia – CRPs), o Conjunto CFESS-CRESS e o Fórum Nacional de Trabalhadoras/es do SUAS – FNTSUAS.

AGRADECIMENTOS

Apesar de saber que “toda pessoa sempre é as marcas das lições diárias de outras tantas pessoas” (GONZAGUINHA), ingenuamente eu, ao longo do processo de construção da dissertação, imaginava que não teria nada e ninguém a agradecer. Que esse item não existiria na minha produção final. Parecia não fazer sentido uma seção como essa e eu não queria incluir elementos de gratidão apenas por tradição. No entanto, o percurso trilhado, e em alguns momentos, dolorosamente caminhado foi me mostrando que “eu não ando só” (BETÂNIA) e que essa caminhada conjunta foi o que me fez chegar até aqui. Só quem sabe o caminho feito compreende o sentido da caminhada e dos suportes necessários para continuar seguindo pelo caminho. Dessa forma, meu coração se enche de gratidão e expresso aqui do que ele está cheio.

Gostaria de iniciar expressando o meu agradecimento à FAPESB, por meio da qual, sem a bolsa concedida para a realização desta pesquisa, esta dissertação não seria possível de ser concluída. Em seguida, agradecimento especial quero registrar ao meu orientador Prof. Dr. Nilson Weisheimer, que ao longo deste percurso me acompanhou nas inquietações do projeto, na mudança de tema, nos momentos em que a escrita não fluía e que me foi o suporte necessário quando parecia que esta produção dissertativa não iria sair. A escuta atenta, os conselhos e orientações, as provocações e questionamentos, todas essas coisas me fizeram ser o que hoje sou.

Agradeço ainda ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFRB, pela acolhida durante esse tempo, por poder trilhar nesse espaço os elementos de inserção no campo acadêmico, desde as conversas e aulas com as/os professoras/es, as reuniões de colegiado, a participação na comissão organizadora do VII Seminário do PPGCS-UFRB, a possibilidade de compor a equipe editorial da Revista Novos Olhares Sociais e de vivenciar coletivamente o momento histórico do resultado da avaliação da CAPES com as devidas elaborações de estratégias para a sustentação do Programa e de melhoramento de nota na próxima avaliação.

Uma gratidão singular às/aos colegas de minha turma (2017), em específico a Danielle da Gama, Josemeire Andrade e Marco Paranhos, com quem pude, em alguns momentos partilhar elementos dessa vida acadêmica de mestrandas/os ou questões e angústias de nossas pesquisas e; também, agradeço à minha banca de qualificação,

o Prof. Dr. Antônio Eduardo de Oliveira e o Prof. Dr. Clovis Zimmermann, que sinalizaram questões cruciais para a maturação dessa pesquisa.

Quero expressar meu agradecimento particular ainda ao meu sindicato (SINPSI-BA) e toda a diretoria que compõe a atual gestão, por me permitir estar em alguns espaços de representação que me levaram a ter como objeto de estudo essa temática da dissertação e que, no momento em que precisei me afastar dos espaços de representação a mim confiados, pude ter o suporte necessário da diretoria da qual faço parte para realizar esse afastamento. Ao CEAS-BA, espaço de militância, onde pude aprender a exercer o controle social de uma política pública e fazer os enfrentamentos necessários ao PCF na Bahia, minha profunda gratidão.

Por outro lado, sou muito grato a toda a minha rede de apoio de amizade, que me acompanhou ao longo desse tempo em minhas inquietações, crises e dificuldades de escrita, quero deixar registrado as figuras de Eric Gamaliel, Aiara Andrade, João Luís Oliveira e Monaliza Cirino, que me acolheram nos momentos mais difíceis. Sem vocês e sem o suporte de todas/os que vocês representam em minha vida, jamais eu teria chegado até aqui. Agradecer ainda a Monaliza Cirino e Neila Soledade pelas partilhas e pela leitura do texto final antes dele ser encaminhado para a banca de defesa. E a Danielle da Gama pela preparação do abstract e pela revisão ortográfica final do texto.

E por fim, uma gratidão especial a minha família (meu pai e minha mãe, meu irmão e minha irmã, cunhadas e sobrinha que amo demais). Vocês me fizeram ser quem eu sou, com vocês eu aprendi a valorizar a importância do estudo. Peço desculpas por quase sempre ter estado ausente, em uma presença/ausência, na maioria das vezes, por estar no mundo das leituras, da escrita, dos textos e dos livros.

Agradecer a todas/os que acreditaram no meu potencial, que emanaram energia positiva para a conclusão dessa etapa da minha vida acadêmica. Fazer-me mestre, eis um caminho concluído. Que venham outros!

EPÍGRAFE

Epigrama nº5

Gosto da gota d'água que se equilibra
na folha rasa, tremendo ao vento.

Todo o universo, no oceano do ar, secreto vibra:
e ela resiste, no isolamento.

Seu cristal simples reprime a forma, no instante incerto:
pronto a cair, pronto a ficar - límpido e exato.

E a folha é um pequeno deserto
para a imensidade do ato.

Cecília Meireles

"[...] tem a política a favor e tem a política contra, tem a política de uns e a política de outros, aliás, [...], na vida tudo é política".

Dom Pedro Casaldáliga

MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO FEDERAL DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS SEUS INSTRUMENTOS NORMATIVOS

RESUMO

Essa dissertação aborda a temática das políticas públicas para a primeira infância no Brasil, buscando analisar os instrumentos normativos do Programa Criança Feliz criados pela gestão federal para operacionalizar a implementação do Programa nos estados e municípios, verificando as tensões e disputas de poder entre os órgãos envolvidos na sua regulamentação que se fazem presentes nessas legislações, para identificar o modelo de implementação adotado pelo Governo Federal. Como procedimento metodológico partiu-se da análise documental, de cunho qualitativo, utilizando-se de fontes primárias. Identificou-se as normativas publicadas pelo Governo Federal no período de 2016 a 2018 que regulamentavam e orientavam a implementação deste Programa, compreendendo essas normativas como instrumentos de políticas públicas. Para tanto, realizou-se a busca e coleta dessas legislações em sítios eletrônicos do Governo Federal. Foram identificadas vinte e sete normativas, entre decretos, resoluções, instrução normativa e portarias, emitidas tanto pela Presidência, pelo MDS, pela SNAS, pela SNPDPH, pelo CNAS e pela CIT. Essas legislações foram tratadas e analisadas segundo o método da análise de conteúdo, sendo construídas duas perspectivas analíticas: uma abordagem cronológica/temporal e outra abordagem por ator/órgão. Foi possível identificar o modelo de implementação *top-down* por parte do Governo Federal, tendo como expressão visível deste modelo, a migração da responsabilidade pelo Programa, da SNAS para a SHPDH, sustentada pela publicação de normativas, e; como o MDS teve papel crucial para isso, ao emitir diversas normativas que regulamentavam o Programa e legitimavam a centralidade da responsabilidade da SNPDPH na coordenação das ações do PCF. Verificou-se ainda alterações ocorridas no Programa em seus critérios de adesão pelos municípios; de financiamento dos estados; do valor *per capita* mensal para os municípios por público acompanhado; do quantitativo de metas aderidas e; no que tange às etapas do Programa, corroborando a abordagem de implementação de cima para baixo adotada pela gestão federal. A utilização das normativas como instrumentos de políticas públicas para legislar sobre o Programa Criança Feliz tem garantido a sua implementação por parte do Governo Federal, fundamentando-se no modelo *top-down* de implementação de políticas públicas, tão característico de gestões neoliberais, como o período da gestão Temer.

Palavras chave: Primeira Infância; Políticas Públicas; Instrumentos de Políticas Públicas

FEDERAL IMPLEMENTATION MODEL OF THE HAPPY CHILD PROGRAM: A CRITICAL ANALYSIS OF ITS NORMATIVE INSTRUMENTS

ABSTRACT

This dissertation addresses the theme of public policies for early childhood in Brazil, seeking to analyze the normative instruments of the Happy Child Program created by the federal management to operationalize the implementation of the program in states and municipalities, checking the tensions and power disputes between the agencies involved in its regulations that are present in these legislations, to identify the implementation model adopted by the Federal Government. As a methodological procedure, it was based on documentary analysis, of qualitative nature, using primary sources. We identify the normatives published by the Federal Government from 2016 to 2018 that regulated and guided the implementation of this Program, understanding these standards as instruments of public policies. Therefore, these laws were searched and collected in Federal Government websites. Twenty-seven regulations were identified, including decrees, resolutions, normative instruction and ordinances issued by the Presidency, MDS, SNAS, SNPDH, CNAS and CIT. These legislations were treated and analyzed according to the content analysis method, and two analytical perspectives were built: a chronological / temporal approach and another actor / organ approach. It was possible to identify the top-down implementation model by the Federal Government, having as a visible expression of this model, the migration of responsibility for the Program, from SNAS to SHPDH, supported by the publication of regulations, and; how the MDS played a crucial role in this by issuing various normatives that regulated the Program and legitimized the centrality of SNPDH's responsibility in coordinating the actions of the PCF. It was also verified changes occurred in the Program in its criteria of adhesion by the municipalities; state funding; the monthly per capita value for the municipalities by the public followed; the quantity of goals adhered to and; regarding the program steps, corroborating the top-down implementation approach adopted by the federal management. The use of regulations as instruments of public policies to legislate on the Happy Child Program has ensured their implementation by the Federal Government, based on the top-down model of public policy implementation, so characteristic of neoliberal management, as the management period Temer.

Keywords: Early Childhood; Public policy; Public Policy Instruments

LISTA DE SIGLAS

ABRAPAS – Associação Brasileira de Psicologia na Assistência Social
AL – Alagoas
AGU – Advocacia Geral da União
ANC – Assembleia Nacional Constituinte
ANPOCS – Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
ASCOM – Assessoria de Comunicação
BA - Bahia
BPC – Benefício de Prestação Continuada
CAS – Conselho de Assistência Social
CadSUAS – Cadastro do SUAS
CadÚnico – Cadastro Único
CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDC – Convenção sobre os Direitos da Criança
CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social
CF – Constituição Federal
CFESS – Conselho Federal de Serviço Social
CFP – Conselho Federal de Psicologia
CGU – Consultoria Geral da União
CIB – Comissão Intergestores Bipartite
CIT – Comissão Intergestores Tripartite
CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
CNCC – Comissão Nacional Criança e Constituinte
CNM – Confederação Nacional de Municípios
CONANDA - Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente
CONGEMAS – Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social
CONJUR – Consultoria Jurídica
CONPAS – Comissão Nacional de Psicologia na Assistência Social
CRAS – Centro de Referência de Assistência Social
CRESS – Conselho Regional de Serviço Social
CRP – Conselho Regional de Psicologia
DF – Distrito Federal

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente
FAPESB – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia
FAS – Fundo de Assistência Social
FEAS – Fundo Estadual de Assistência Social
FENAPSI – Federação Nacional de Psicólogas/os
FMAS – Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social
FNTSUAS – Fórum Nacional de Trabalhadoras/es do SUAS
FONSEAS – Fórum Nacional de Secretárias/os de Estado da Assistência Social
ID – Índice de Desenvolvimento
LBA – Legião Brasileira de Assistência
LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social
MDH – Ministério dos Direitos Humanos
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social
MDSA – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário
NOB – Norma Operacional Básica
ONU – Organização das Nações Unidas
OPAS – Organização Pan-Americana da Saúde
PAIF – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAEFI – Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Família e Indivíduos
PBF – Programa Bolsa Família
PCF – Programa Criança Feliz
PIM – Primeira Infância Melhor
PL – Projeto de Lei
PNAS – Política Nacional de Assistência Social
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPGCS – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais
PSB – Proteção Social Básica
PSE – Proteção Social Especial
REUNI – Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RNPI - Rede Nacional Primeira Infância
SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SENARC – Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

SINPSI – Sindicato das/os Psicólogas/os

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SNDCA – Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

SNPDH – Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UFRB – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia

UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Quantitativo do público-alvo do Programa Criança Feliz	98
Quadro 2 - Modelo de Governança do Programa Criança Feliz	100
Quadro 3 - Normativas sobre o PCF por ano	116
Quadro 4 - Normativas sobre o PCF por ator/órgão	144

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	16
1. INTRODUÇÃO: OS CAMINHOS DA PESQUISA	18
1.1. Problema de Pesquisa	25
1.2. Hipótese	26
1.3. Objetivos	26
1.3.1. <u>Objetivo Geral</u>	26
1.3.2. <u>Objetivos Específicos</u>	26
1.4. Procedimentos Metodológicos	27
1.5. Estrutura da dissertação	34
2. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E MODELO DE ANÁLISE	37
2.1. Conceituando políticas públicas	38
2.2. O campo das políticas públicas	41
2.2.1. <u>A análise descritiva das políticas públicas</u>	44
2.3. A definição do modelo de análise	47
2.4. O modelo do ciclo das políticas públicas	50
2.4.1. <u>Identificação do problema</u>	52
2.4.2. <u>Formação da agenda</u>	54
2.4.3. <u>Formulação de alternativas</u>	56
2.4.4. <u>Tomada de decisão</u>	57
2.4.5. <u>Implementação da política pública</u>	59
2.4.6. <u>Avaliação da política pública</u>	60
2.5. O foco na implementação	62
2.5.1. <u>Os modelos <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i></u>	66
2.5.2. <u>Os instrumentos de políticas públicas</u>	69
2.6. Algumas considerações sobre o capítulo	73
3. O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ	75
3.1. A categorização da vida	76
3.2. Arcabouço normativo das políticas para a infância	85
3.2.1. <u>Cenário Internacional</u>	85
3.2.2. <u>Cenário Nacional</u>	86
3.3. A primeira infância	88
3.3.1. <u>Rede Nacional Primeira Infância</u>	90
3.3.2. <u>Plano Nacional pela Primeira Infância</u>	91
3.3.3. <u>Marco Legal da Primeira Infância</u>	92
3.4. O Programa Criança Feliz	96
3.4.1. <u>O Programa Primeira Infância no SUAS</u>	101
3.5. Considerações do capítulo apontadas	109
4. O MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO: ANÁLISE A PARTIR DOS DOCUMENTOS NORMATIVOS	111

4.1. Aspectos contextuais iniciais	111
4.2. Organização do material coletado	115
4.3. Abordagem cronológica/temporal	115
<u>4.2.1. Alguns achados</u>	131
<u>4.2.1.1. Os critérios de adesão dos municípios</u>	132
<u>4.2.1.2. Os repasse para os estados</u>	133
<u>4.2.1.3. O valor <i>per capita</i> para os municípios</u>	136
<u>4.2.1.4. O quantitativo de público</u>	138
<u>4.2.1.5. As fases do Programa</u>	140
<u>4.2.2. O que os ajustes no Programa revelam?</u>	142
4.3. Abordagem por ator/órgão	144
<u>4.3.1. A Presidência</u>	145
<u>4.3.2. O MDS</u>	149
<u>4.3.3. A SNAS</u>	154
<u>4.3.4. A SNPDI</u>	155
<u>4.3.5. O CNAS</u>	157
<u>4.3.6. A CIT</u>	159
4.4. Outros elementos de tensões quanto a normatização do Programa	161
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	170
REFERÊNCIAS	174

APRESENTAÇÃO

Inicialmente, preciso dizer que esse não era o meu objeto de pesquisa inicial quando fiz a seleção e ingressei no mestrado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, em Cachoeira-BA. Lá atrás e devido à trajetória que vinha trilhando, tinha o intuito de analisar as concepções de juventude presentes nas políticas públicas estaduais de juventude, seja pela militância nos espaços de controle social das políticas públicas de juventude, na função de conselheiro estadual de juventude, de 2014 a 2016; seja pelas pesquisas que já vinha desenvolvendo no âmbito da especialização em juventude no mundo contemporâneo e da especialização em docência do ensino superior. Contudo, quando ingressei no mestrado, em Cachoeira, tinha iniciado a militância no controle social da política de assistência social da Bahia, ocupando uma das cadeiras de representação das/os trabalhadoras/es do SUAS no Conselho Estadual de Assistência Social da Bahia, representando o SINPSI-BA. Enquanto cursava o primeiro ano do mestrado pude acompanhar ainda o processo de adesão e tentativas de monitoramento da implementação do Programa Primeira Infância no SUAS na Bahia, a expressão do PCF na política de assistência social.

Após um ano de mestrado (2017), de tudo que vivi no espaço do CEAS-BA e no processo da XI Conferência Nacional de Assistência Social, houve a oportunidade de me inscrever e ser selecionado para atuar como consultor da UNESCO na Bahia, durante o primeiro semestre de 2018, acompanhando a implementação do Programa Criança Feliz na Bahia. O envolvimento com a pauta e a oportunidade da consultoria fizeram com que eu e meu orientador decidíssemos pela mudança de temática da dissertação, tendo em vista que eu precisaria mergulhar mais ainda na pauta da primeira infância e nas questões referentes ao Programa, por conta da consultoria. A experiência da consultoria foi muito rica, intensa, com a vivência de muitas contradições e tensões internas, algumas incompreensões externas de espaços da militância e, em meio a isso tudo, o primeiro redesenho do projeto de dissertação só foi possível de ser elaborado após o término da consultoria, em junho de 2018. Naquele momento, achava eu que havia encontrado o caminho metodológico a trilhar na produção dissertativa, mas foi necessário meu orientador sinalizar os limites do que eu estava querendo me propor e chamar a atenção para a não existência de

tempo hábil para todas as ideias que tinha em mente. A reformulação, tentativa de recorte e redefinição de um percurso possível saiu no mês seguinte (julho de 2018). Hoje, olhando para trás, vejo o quanto foi arriscado fazer esse caminho, mas eu não tinha noção à época do que agora consigo ter, por estar envolvido em tantas coisas, com inúmeras responsabilidades nos espaços de militância.

Todo esse percurso, com as tensões do processo eleitoral nacional de 2018, muitas vezes me paralisaram e desorganizaram qualquer possibilidade de escrita. Ao longo desse percurso a retomada do acompanhamento psicológico foi para mim um baluarte que me fez olhar para mim mesmo, para a trajetória que vinha fazendo e refazer-me: redefinindo opções, prioridades, lugares no mundo, da necessidade de cuidar de mim e das coisas que só eu posso fazer por mim mesmo.

A qualificação só veio a acontecer no início deste ano, em 02 de abril de 2019. A banca fez ressalvas importantes quanto ao material escrito e também a respeito da “fragilidade” dos objetivos e hipóteses elencadas. A continuidade da escrita, com os dados empíricos e as observações da banca de qualificação fizeram revisitar e ajustar os objetivos e hipóteses que compõem essa produção dissertativa final.

No fim das contas, esta dissertação me refez e é de mim um ato político e ao mesmo tempo, uma gota d'água na imensidão do ato de meu viver. Que o oceano me aguarde pelas rotas da academia!

1. INTRODUÇÃO: OS CAMINHOS DA PESQUISA

A presente dissertação versa sobre a temática das políticas públicas para a primeira infância no Brasil, implementadas pelo Governo Federal, no período da gestão Temer, por meio do desenvolvimento de programas de apoio às famílias baseados em evidências científicas, com foco no exercício da parentalidade e apoio ao desenvolvimento infantil. Necessariamente, o foco de análise dessa pesquisa trata-se das normativas que orientam o processo de implementação do Programa Criança Feliz, criado no Brasil em outubro de 2016, cuja implementação vem acontecendo nos anos de 2017, 2018 e 2019.

O desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a primeira infância é um fenômeno observado mundialmente, de forma recente. É possível afirmar que nos países da América Latina a implementação de programas de parentalidade se inicia desde a década de 80, com o Programa *Educa a Tu Hijo*, em Cuba, em 1983; passando, entre outros, pelo *Chile Crece Contigo*, no Chile, em 2007; *Uruguay Crece Contigo*, no Uruguai, em 2012, e; *Cuna Más*, no Peru, em 2012.

No Brasil, alguns estados desenvolveram programas específicos acerca do exercício da parentalidade para a primeira infância, a saber, o Primeira Infância Melhor, no Rio Grande do Sul, em 2003; o Programa Mãe Coruja Pernambucana, em Pernambuco, em 2007; o Programa Primeira Infância Acreana, no Acre, em 2016, e; o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil, no Ceará, em 2017, por exemplo. É possível observar ainda experiências municipais, a exemplo do Programa São Paulo pela Primeiríssima Infância, na cidade de São Paulo, em 2012; o Programa Família que Acolhe, em Boa Vista, em 2013, e; o Cresça com Seu Filho, em Fortaleza, em 2014. Muito recentemente, no âmbito do Governo Federal, realizou-se o desenho e a criação de um programa nacional com foco na primeira infância e no exercício da parentalidade: o Programa Criança Feliz - PCF, em outubro de 2016.

Observa-se que os programas voltados para a primeira infância com foco na parentalidade e baseados em evidências científicas afirmam que as experiências vivenciadas pelo bebê, durante a gravidez, e pela criança, nos primeiros anos de vida são determinantes para um desenvolvimento saudável e duradouro. Com base nessa afirmativa e fundamentação, a elaboração de ações por parte do Estado para ampliar o desenvolvimento na primeira infância através de suporte às famílias tem sido o foco

de vários países, bem como de estados e municípios brasileiros, como sinalizado acima. Segundo Peres e Bauer (2018, p. 14)

Os programas de parentalidade buscam desenvolver as capacidades desses adultos, que podem ser pais, tios, avós ou qualquer outro cuidador. Geralmente, contam com equipes especializadas que implementam atividades educacionais com os adultos de referência e prestam suporte à família na manutenção da qualidade da intervenção ao longo do tempo.

Nesse sentido, as ações desenvolvidas por esses programas se propõem a melhorar a qualidade dos vínculos familiares e dos cuidados com as crianças por parte dos responsáveis, ou seja, buscam “[...] promover as capacidades dos pais e cuidadores para garantir o desenvolvimento integral de crianças no começo da vida” (PERES; BAUER, 2018, p. 26). Esses programas partem ainda da compreensão de que o investimento na primeira infância pode impactar na diminuição da pobreza e são vistos como iniciativas economicamente rentáveis, no sentido do capital humano que geram, tendo sido estimulados e apoiados por diversos organismos internacionais, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

No que se refere ao cenário brasileiro, os autores acima informam que

Os programas de parentalidade surgiram no Brasil impulsionados pela promulgação da Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), instituído em 1990, que estabeleceram uma nova visão de criança, como um sujeito de direitos. Ambos determinam que é dever da família e do Estado garantir a elas o acesso à saúde, à alimentação, à educação e ao lazer, além da proteção contra qualquer forma de negligência, discriminação e exploração (PERES; BAUER, 2018, p. 54).

No entanto, outros autores brasileiros indicam que esses tipos de programas se configuram como ações que, partindo da perspectiva do risco eminente e futuro, relacionado às crianças empobrecidas, buscam o controle dos corpos desses sujeitos, objetivando e normalizando essas questões no campo dos direitos. Silva (2016), por exemplo, denuncia “[...] a constante tentativa de primazia dos discursos científicos pragmatizantes, para constituir parâmetros que subsidiem o gerenciamento dos que vivem” (SILVA, 2016, p. 81). Tais discursos científicos têm engendrado o desenvolvimento de plataformas de políticas públicas específicas para a primeira infância, como a aqui analisada nesta dissertação. Nesse sentido, o paradigma da primeira infância vem garantindo o governo dos corpos, através das verdades científicas da neurociência, dando sustentáculo para a elaboração de programas de parentalidade baseados em evidências científicas como o Programa Criança Feliz.

Para fins da análise do Programa Criança Feliz, além da CF 1988 e do ECA, cabe considerar a importância da criação do Marco Legal da Primeira Infância no Brasil, em maio de 2016. O Marco Legal da Primeira Infância prevê princípios e diretrizes para o desenvolvimento “[...] de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano [...]” (BRASIL, 2016a). Foi com base nessa legislação mais recente que, no âmbito nacional, o Governo Federal lançou em outubro de 2016 o Programa Criança Feliz, através do Decreto n. 8.869/2016, objeto de estudo desta dissertação.

Dentro da lógica do gerenciamento da vida, é possível afirmar que o Marco Legal da Primeira Infância estimula as formas de governo dos corpos das crianças por meio de plataformas de políticas públicas fundamentadas em evidências científicas da neurociência. Oliveira (2016) sinaliza que o processo de construção do Marco Legal da Primeira Infância foi permeado pela hegemonia do saber médico na argumentação da necessidade de aprovação da referida lei, revelando uma perspectiva eugenista de controle social e disciplinamento das famílias empobrecidas, através do desenvolvimento de ações de governança da primeira infância brasileira. Por outro lado, Medeiros (2018) e Capilheira (2018) apontam que tanto o documento do Marco Legal da Primeira Infância, quanto o texto do decreto do Programa Criança Feliz e demais documentos relacionados ao PCF revelam como essa plataforma de política pública se estrutura como forma de gestão e controle dos sujeitos infantis a partir de uma perspectiva neoliberal de desenvolvimento de capital humano com vistas de que esses sujeitos se tornem, em um futuro próximo, adultos produtivos para a sociedade, responsáveis por si mesmos.

Verifica-se, em meio a isso, o processo de categorização da vida através de legislações que garantam os direitos e deveres de cada etapa cronológica do viver. A cronologização da vida tem sido uma característica com maior presença nas sociedades ocidentais. Nessas sociedades “[...] as idades cronológicas [...] são um mecanismo básico de atribuição de *status* [...], de definição de papéis ocupacionais [...], de formulação de demandas sociais [...] etc.” (FORTES, 1984 *apud* DEBERT, 2007, p. 56). Nesse sentido, a estratificação etária da vida nas sociedades ocidentais funciona como definidora de determinados direitos e deveres para cada franja cronológica, colocando assim os sujeitos sociais em hierarquias societárias que

possibilitam ou restringem o acesso aos bens culturais produzidos pela sociedade em questão, bem como a todo o funcionamento do espaço da *polis*.

À medida que as sociedades foram desenvolvendo relações sociais de produção cada vez mais complexas, esse processo de categorização e cronologização da vida foi aumentando, de forma que é possível encontrar categorias de fases da vida na atualidade, que, necessariamente, não existiam anteriormente. O processo de complexificação das relações sociais é um fenômeno das sociedades capitalistas. Tal complexificação societária, além de normatizar a vida em categorias etárias, tem gerado profundas desigualdades sociais fundamentadas em diversos marcadores sociais de subalternização de determinados franjas populacionais, em uma miríade de interseccionalidades que estabelecem uma verdadeira hierarquização social, na qual as/os empobrecidas/os possuem características muito bem delimitadas de raça/cor, territorialidade, sexo e idade, por exemplo.

Dessa forma, observa-se que a categorização e cronologização da vida, subsidiadas por discursos científicos, - os quais estabelecem o que seria esperado e desejado para cada fase etária, - muitas vezes, funcionam como uma justificativa social para o controle dos corpos e manutenção do *status quo*, com ações específicas de políticas públicas destinadas àquelas/es que se encontram excluídos da sociedade, em uma suposta ação de potencialização dos sujeitos marginalizados e de preocupação com o futuro desses, mas que revelam a perspectiva de risco social relacionado a essa população vulnerabilizada e de busca de desenvolvimento de capital humano disponível para o avanço do capitalismo.

Interessa-nos aqui se debruçar sobre o processo de categorização e cronologização da primeira infância no Brasil, em particular, sua normatização em legislações específicas e o estabelecimento de ações do Estado voltadas para esse público, através do desenvolvimento de plataformas de políticas públicas no âmbito nacional, a saber, o Programa Criança Feliz, levando em consideração o seu processo de implementação pelo Governo Federal, buscando analisar as peças normativas criadas pela gestão federal para operacionalizar a implementação do PCF nos estados e municípios, verificando as tensões e disputas de poder que se fazem presentes nessas legislações, - entre os órgãos envolvidos na sua regulamentação, - para identificar o modelo de implementação adotado pelo Governo Federal.

A inserção da primeira infância na agenda pública do Estado é um fato social e político relativamente recente no percurso de constituição da sociedade brasileira. O Marco Legal da Primeira Infância, de 2016, assegura a importância de o Estado estabelecer políticas, planos, programas e serviços que atendam à especificidade da faixa etária da primeira infância, na perspectiva de garantir o desenvolvimento integral do sujeito (BRASIL, 2016a).

No campo da academia existem vários estudos sobre a pauta dos direitos das crianças, no entanto, no que tange à produção acadêmica acerca de políticas públicas para a primeira infância esses estudos ainda são iniciais, existindo alguns estudos sobre o Programa Primeira Infância Melhor, do Rio Grande do Sul e de alguns outros programas. Destaca-se aqui destes estudos a tese de Silva (2016) “A invenção da primeira infância e a constituição contemporânea das práticas de *governamentalidade*”, na qual a autora se debruça sobre diversos documentos nacionais e internacionais acerca da primeira infância, até o ano de 2012, analisando o processo de construção da primeira infância e sua utilização enquanto paradigma que estrutura um campo de práticas de governo dos sujeitos, tendo como base as evidências científicas. Conforme a autora,

[...] entende-se que o processo de constituição de uma infância higienizada e disciplinada, verificado após o século XVII, passou a ter como equivalente contemporâneo uma primeira infância continuamente desenvolvida, cotidianamente capturada por *redes de poder*, colocada em cena ao mesmo tempo como grupo vulnerável e como espaço de oportunidades por diversos dispositivos (SILVA, 2016, p. 66, grifo da autora).

Essa primeira infância, a partir da perspectiva do risco eminente e futuro, relacionada às famílias vulnerabilizadas, fica sujeita a ações de desenvolvimento do capital humano, para que possam servir à lógica da estrutura social vigente e se transformem, em um futuro próximo, em sujeitos produtivos para a sociedade capitalista.

Referente ao Marco Legal da Primeira Infância e o Programa Criança Feliz - PCF, foi possível identificar quatro dissertações defendidas recentemente. Uma, das ciências sociais, na qual Oliveira (2016) reconstrói, antropologicamente, a partir de uma descrição densa, o processo de tramitação do Projeto de Lei n. 6.998, de 2003, que veio a se tornar o Marco Legal da Primeira Infância, Lei n. 13.257, de março de 2016. Esse autor destaca que a vinculação dos deputados que fizeram parte da Comissão Especial da Primeira Infância, - destinada a proferir parecer do PL n.

6.998/2013, - à área da saúde “[...] com predominância da formação em medicina, corrobora a hegemonia do saber médico nos argumentos que balizam o discurso dos parlamentares durante o processo de tramitação” (OLIVEIRA, 2016, p. 25).

Outras duas dessas dissertações são do campo da educação, especificamente sobre o Programa Criança Feliz. Uma em que, a partir da análise do Marco Legal da Primeira Infância e do Decreto que cria o PCF, Medeiros (2018, p. 07) analisa as práticas discursivas no campo da primeira infância, buscando “[...] discutir relações de poder-saber que incidem sobre o corpo e a vida da população infantil brasileira, analisando sentidos instituídos e legitimados acerca do sujeito infantil e formas de governo que se orientam nessa instituição de sentidos [...]” e; outra na qual, através da análise de leis, decretos, documentos e matérias da mídia quanto ao Programa Criança Feliz, Capilheira (2018) aponta as estratégias de governo que o PCF mobiliza na infância e como este programa vem produzindo efeitos sobre as formas de pensar e perceber a infância na contemporaneidade “[...] pautadas na racionalidade neoliberal, onde os sujeitos são convocados a investirem em si mesmos desde a gestação para que no futuro sejam capazes de concorrer no jogo econômico e não se tornem uma despesa ao Estado” (CAPILHEIRA, 2018, p. 09).

Na última dissertação encontrada, do campo de gestão e políticas públicas, Puentes-Montoya, Silvestre e Souto (2018) buscam identificar como o Programa Criança Feliz se encontra na agenda federativa, se suas ações são integradas ou fragmentadas e de que forma se revela o elemento da intersectorialidade nessa política pública para a primeira infância.

Ainda que o esforço presente nesta dissertação também se debruce sobre a análise de documentos acerca do Programa Criança Feliz, o foco aqui está em pensar esse programa a partir do referencial teórico dos estudos sobre políticas públicas, seja utilizando o modelo institucional de políticas públicas para compreender o Programa Criança Feliz procurando descrever os arranjos institucionais que estruturam esse Programa, desde a criação do Marco Legal da Primeira Infância até as resoluções e portarias que orientam a sua implementação; seja através do modelo processual do ciclo das políticas públicas, em específico, os estudos e teorias sobre o processo de implementação e dos instrumentos de políticas públicas, buscando lançar um olhar analítico acerca das normativas que regulamentam a implementação do PCF pela

gestão federal para identificar o modelo de implementação adotado pela Governo Federal.

Procurou-se, portanto, considerar a engenharia institucional e os traços constitutivos do Programa Criança Feliz através do padrão de intervenção do Estado, por meio de suas estratégias normatizadoras da implementação do referido Programa pelo Governo Federal, como também levar em consideração a mudança institucional no plano federal, que possibilitou a inclusão da pauta da primeira infância na agenda de decisão governamental nacional. No processo de descrição dos arranjos institucionais do Programa Criança Feliz identificou-se os objetivos deste Programa; o modelo de governança, com os papéis específicos de cada ente federado; bem como considerou-se as resoluções da CIT e do CNAS, as portarias do MDS, SNAS e SNPDI e as publicações dessas instâncias de gestão, enquanto tecnologias que buscam estabelecer a operatividade do Programa nos municípios.

As práticas político-administrativas da implementação do Programa Criança Feliz pela gestão do Governo Federal é o que interessa nesta dissertação, necessariamente, a análise crítica das peças normativas (resoluções e portarias) que dão base às ações orientadoras do processo de implementação do PCF, considerando essas legislações como instrumentos de políticas públicas utilizados para tentar garantir a implementação do programa em questão e como elementos que permitem identificar o modelo de implementação adotado pela Governo Federal.

A escolha da temática deu-se devido à atuação do pesquisador como conselheiro estadual de assistência social da Bahia, no período de outubro de 2016 a julho de 2019, sendo que, a partir de dezembro de 2018, assumindo a tarefa da vice-presidência desse órgão de controle social até julho de 2019, quando solicitou desligamento desse espaço colegiado. Durante essa permanência no CEAS-BA foi possível realizar o acompanhamento do aceite da Bahia¹ à entrega da Política de Assistência Social ao Programa Criança Feliz, a saber: o Programa Primeira Infância no SUAS; bem como a participação do pesquisador na composição do Grupo de Trabalho do CEAS de acompanhamento do Programa Primeira Infância no SUAS na Bahia; e na Câmara Técnica da CIB sobre o Programa Primeira Infância no SUAS. Ao longo desse período o pesquisador teve ainda a oportunidade de atuar como

¹ A apresentação, debate, apreciação e deliberação do aceite feito pela gestão estadual ao Termo de Adesão e Compromissos dos Estados no Conselho Estadual de Assistência Social da Bahia aconteceu no dia 17 de janeiro de 2017.

consultor da UNESCO, no primeiro semestre de 2018, acompanhando o processo de implementação do Programa Criança Feliz na Bahia.

Como justificativa acadêmica, Oliveira (2016), na conclusão de sua dissertação, indica que a aprovação do PL n. 6.998/2013 e sua consequente sanção na forma da Lei n. 13.257/2016, Marco Legal da Primeira Infância, aponta a necessidade de desenvolver estudos sobre os desdobramentos dessa legislação em políticas públicas concretas, implementadas pelos estados e municípios. Já Medeiros (2018, p. 26) sinaliza que

A análise e investigação das políticas para a infância no Brasil envolve a interação entre Estado e sociedade em um movimento de diálogo e enfrentamento do econômico e do político, do privado e do público, do regime clientelista, opressivo e do movimento social pelos direitos da cidadania nas relações de forças que foram sendo forjadas de acordo com cada contexto econômico e social.

A presente dissertação se configura como uma etapa intermediária à demanda apontada por Oliveira (2016) e busca se aproximar do indicado por Medeiros (2018), pois o foco da nossa produção dissertativa é a operacionalização de um programa baseado no Marco Legal da Primeira Infância, contudo, debruçando-se sobre as peças normativas, elaboradas na instância da União, regulamentadoras da implementação desse Programa nos estados e municípios; como também visibiliza o contexto de inserção da primeira infância na agenda do estado e os discursos das institucionalidades envolvidas na operacionalização do PCF pelo Governo Federal, identificando elementos dessas relações de forças presentes na disputa da pauta em questão no Brasil. Compreende-se que essas tensões ocorridas em torno do Programa são devido à abordagem de implementação adotada pela gestão federal no intuito de garantir a sua operacionalização no desenho elaborado.

Apresenta-se abaixo o problema de pesquisa que direciona este trabalho, a hipótese elencada, o objetivo geral e os objetivos específicos deste estudo, assim como os procedimentos metodológicos desenvolvidos para alcançar os objetivos traçados.

1.1. Problema de Pesquisa

Como as tensões de poder no âmbito federal, entre os órgãos envolvidos na regulamentação do Programa Criança Feliz, refletidas nas normativas de

implementação do Programa publicadas entre 2016 a 2018, revelam o modelo de implementação desta política para a primeira infância por parte do governo federal?

1.2. Hipótese

As tensões de poder revelam a adoção de um modelo de implementação *top-down* por parte do governo federal, sendo que a utilização da publicação de instrumentos de políticas públicas de regulamentação e normatização da implementação do Programa Criança Feliz, por parte da gestão federal, tem sido um dos elementos que explicitam essa abordagem de implementação adotada pela Gestão Federal.

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo Geral

- Analisar os instrumentos normativos do Programa Criança Feliz criados pela gestão federal para operacionalizar a implementação do Programa nos estados e municípios, verificando as tensões e disputas de poder, entre os órgãos envolvidos na sua regulamentação, que se fazem presentes nessas legislações, para identificar o modelo de implementação adotado pelo Governo Federal.

1.3.2. Objetivos Específicos

- Apresentar o escopo de delimitação temática da presente pesquisa, com suas definições metodológicas e analíticas adotadas;
- Contextualizar os estudos das políticas públicas no âmbito brasileiro, delimitando a análise descritiva de políticas públicas e o modelo processual do ciclo de políticas públicas, apresentando elementos da pauta da primeira infância e do PCF ao longo desse ciclo;
- Caracterizar o campo das políticas públicas para a primeira infância no âmbito brasileiro no contexto do modo de produção capitalista, descrevendo os aparatos normativos e legais que fundamentam o Programa Criança Feliz e os elementos de orientação referentes ao processo de implementação do Programa;

- Interpretar as normativas de regulamentação do Programa, verificando as tensões e disputas de poder presentes em sua operacionalização no âmbito federal entre os órgãos envolvidos na regulamentação deste, no intuito de identificar o modelo de implementação do Programa por parte do Governo Federal.

1.4. Procedimentos Metodológicos

Ao buscar identificar as tensões e disputas de poder entre os órgãos envolvidos na regulamentação Programa Criança Feliz no âmbito federal, a partir da análise das normativas e documentos legais criados no escopo do Ministério do Desenvolvimento Social² para a operacionalização deste Programa, esperou-se explicitar algumas das formas de funcionamento e contradições da estrutura do Estado, a saber, o modelo de implementação de uma política pública e a perspectiva de Estado que a subsidia. Sendo assim, esse estudo fundamenta-se no método dialético, no sentido de que este “[...] fornece as bases para uma interpretação dinâmica e totalizante da realidade já que estabelece que os fatos sociais não podem ser entendidos quando considerados isoladamente, abstraídos de suas influências políticas, econômicas, culturais etc.” (GIL, 1999, p. 32). Trata-se de uma pesquisa aplicada, já que na definição de Gil (1999, p. 43) essa “[...] tem como característica fundamental o interesse na aplicação, utilização e consequências práticas dos conhecimentos [adquiridos]”.

As opções teóricas que embasaram a metodologia utilizada nesta pesquisa vêm dos estudos das políticas públicas, necessariamente, da análise de políticas públicas de cunho descritivo, centrando-se na importância dos modelos de análises de políticas públicas. Tal opção buscou colaborar para o desenvolvimento do campo de estudos das políticas públicas no Brasil. Souza (2003a, p. 17) indicava ser preciso “[...] avançar ainda mais, especialmente por meio de uma maior utilização da literatura específica sobre políticas públicas, em particular o segmento que se concentra na construção de tipologias”.

² Por opção política e na necessidade de manter uma coerência textual, ao longo desta dissertação se utilizará a expressão “Ministério do Desenvolvimento Social” e/ou seu correlato “MDS” sempre que se fizer referência à instância do executivo nacional responsável pela operacionalização das pautas aqui discutidas, mesmo que, no período analisado, assim como recentemente, essa estrutura ministerial tenha sofrido alterações em sua nomenclatura.

Para tanto, partiu-se do modelo conceitual/analítico institucional/burocrático, buscando descrever os arranjos institucionais que estruturam o Programa Criança Feliz, desde a criação do Marco Legal da Primeira Infância até as resoluções e portarias que orientam a sua implementação. Ao descrever os arranjos institucionais do Programa Criança Feliz apontou-se o objetivo deste Programa, o modelo de governança, com os papéis específicos de cada ente federado, bem como as resoluções da CIT e do CNAS, as portarias do MDS, SNAS e SNPDI e suas demais publicações como tecnologias que estabelecem a operatividade do Programa nos estados e municípios.

Para o alcance dessa tarefa teórico-metodológica, enquanto procedimento metodológico, o estudo se orientou pela análise documental, seja como método central da pesquisa, seja enquanto técnica específica de coleta e interpretações dos dados. Parte-se da consideração de que esta técnica “[...] compreende a identificação, a verificação e a apreciação de documentos para determinado fim” (MOREIRA, 2008, p. 271), sendo que no presente caso, a finalidade foi identificar as normativas que estruturam o Programa Criança Feliz, apontam as tensões e disputas de poder entre os órgãos envolvidos na regulamentação do PCF no âmbito federal e revelam o modelo de implementação adotado pelo Governo Federal.

Como sinalizado acima, devido a opção teórica que embasa esta pesquisa, a primeira parte do percurso metodológico esteve relacionada a descrição da estrutura institucional/organizacional do Programa e demais elementos para operacionalidade do PCF. Já a segunda parte do caminho metodológico teve como fundamentação teórica o modelo conceitual/analítico e explicativo processual, para especificar os instrumentos de políticas públicas de normatização envolvidos na implementação do Programa Criança Feliz, utilizando-se da análise documental para a coleta do *corpus* da pesquisa e da análise de conteúdo como método analítico das informações documentais. A importância da análise documental para essas funções encontra-se embasada no fato de que

[...] os documentos são fontes de dados brutos para o investigador e a sua análise implica um conjunto de transformações, operações e verificações realizadas a partir dos mesmos com a finalidade de se lhes ser atribuído um significado relevante em relação a um problema de investigação (FLORES, 1994 *apud* CALADO; FERREIRA, 2004, p. 03).

Para fins deste estudo, tal procedimento de pesquisa foi de cunho qualitativo e utilizou-se de fontes primárias, a saber, documentos publicados pelo Governo Federal no intuito de operacionalizar a implementação e execução do Programa Criança Feliz nos estados e municípios. Inicialmente realizou-se a pesquisa de documentos e legislações que regulamentam e orientam a implementação do Programa Criança Feliz no sítio eletrônico do MDS³. A coleta inicial dos documentos ocorreu no dia 08 de dezembro de 2018. No entanto, quando da organização do material para os procedimentos de análise, verificou-se que algumas normativas faziam referências a documentos não identificados no primeiro momento de coleta dos dados. Sendo assim, no dia 09 de julho de 2019 foi realizada uma segunda pesquisa de documentos e legislações nos endereços eletrônicos sinalizados, incluindo um novo endereço eletrônico⁴, sendo encontrados os seguintes documentos e legislações:

Documentos

- A) Programa Criança Feliz: A intersectorialidade na visita domiciliar, de 2017 (MDS, 2017a);
- B) A Participação no SUAS no Programa Criança Feliz, de fevereiro de 2017 (MDS, 2017b);
- C) A Implementação das Visitas Domiciliares do Programa Criança Feliz nos Territórios, de abril de 2017 (MDS, 2017c);
- D) Criança Feliz: Guia para Visita Domiciliar, de junho de 2017 (MDS, 2017d);
- E) Guia de Políticas e Programas, de 2017 (MDS, 2017e)
- F) O Programa Bolsa Família e o Programa Criança Feliz: perguntas e respostas para Visitadores do Programa Criança Feliz, de 2018 (MDS, 2018a).

Legislações

- I) Decreto n. 8.869/2016, 05 de outubro de 2016 – Institui o Programa Criança Feliz, de caráter intersectorial, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando a

³ A pesquisa se deu inicialmente através do link www.mds.gov.br/central-de-conteudo/crianca-feliz e do link http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao#b_start=0&c6=crianca-feliz

⁴ http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/atos_normativos.php

- sua família e o seu contexto de vida, em consonância com a Lei n. 13.257, de 08 de março de 2016 (BRASIL, 2016b);
- II) Resolução CIT n. 04/2016, de 21 de outubro de 2016 - Pactua as ações do Programa Criança Feliz no Sistema Único de Assistência Social - SUAS, a ser instituído nos termos do §1º do art. 24 da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (CIT, 2016a);
 - III) Resolução CIT n. 05/2016, de 21 de outubro de 2016 – Pactua critérios de partilha para o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz no Sistema Único de Assistência Social para os exercícios de 2016 e 2017 (CIT, 2016b);
 - IV) Resolução CNAS n. 19/2016, de 24 de novembro de 2016 - Institui o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS, nos termos do §1º do art. 24 da Lei Nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (CNAS, 2016a);
 - V) Resolução CNAS n. 20/2016, de 24 de novembro de 2016 - Aprova os critérios de partilha para o financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para os exercícios de 2016 e 2017 (CNAS, 2016b);
 - VI) Portaria MDS n. 295/2016, de 08 de dezembro de 2016 – Dispõe acerca do financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, implementadas por meio do Programa Primeira Infância no SUAS (MDS, 2016a);
 - VII) Portaria MDS n. 323/2016, de 13 de dezembro de 2016 – Designa os membros, titular e suplente, do Comitê Gestor do Programa Criança Feliz, instituído no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2016b);
 - VIII) Portaria MDS n. 359/2016, de 28 de dezembro de 2016 - Altera o art. 3º da Portaria nº 295, de 8 de dezembro de 2016, que dispõe acerca do financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, implementadas por meio do Programa Primeira Infância no SUAS (MDS, 2016c);
 - IX) Decreto de 7 de março de 2017, de 07 de março de 2017 - Institui o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância (BRASIL, 2017a);

- X) Resolução CIT n. 05/2017, de 03 de maio de 2017 – Pactua critérios de partilha para a expansão do financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS no exercício de 2017 e dá outras providências (CIT, 2017);
- XI) Instrução Operacional MDS/SNAS n. 01/2017, de 05 de maio de 2017 – Orientações acerca da utilização de recursos do financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS, instituído pela Resolução n. 19, de 24 de novembro de 2016, do Conselho Nacional de Assistência Social (SNAS, 2017a);
- XII) Resolução CNAS n. 07/2017, de 22 de maio de 2017 – Aprova os critérios de partilha para a expansão do financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social no exercício de 2017 e dá outras providências (CNAS, 2017a);
- XIII) Portaria MDS/SNAS n. 141/2017, de 04 de agosto de 2017 – Dispõe acerca do período para adesão ao Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS na forma dos incisos I, II e III do art. 3º da Resolução n. 07, de 22 de maio de 2017, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (SNAS, 2017b);
- XIV) Portaria MDS n. 442/2017, de 26 de outubro de 2017 - Dispõe sobre o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e dá outras providências (MDS, 2017f);
- XV) Portaria MDS n. 488/2017, de 01 de dezembro de 2017 – Designa os membros, titular e suplente, do Comitê Gestor do Programa Criança Feliz, instituído no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2017g);
- XVI) Portaria MDS n. 498/2017, de 29 de novembro de 2017 - Altera a Portaria n. 442, de 26 de outubro de 2017, que dispõe sobre o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (MDS, 2017h);
- XVII) Portaria MDS/SNPDH n. 03/2017, de 12 de dezembro de 2017 – Dispõe acerca do período para adesão ao Programa Criança Feliz - Primeira Infância no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, na forma dos

- incisos I, II, III e IV do art. 3º da Resolução nº 7, de 22 de maio de 2017, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (SNPDH, 2017a);
- XVIII) Resolução CIT n. 02/2018, de 07 de fevereiro de 2018 – Altera a Resolução CIT n. 05, de 21 de outubro de 2016 (CIT, 2018a);
- XIX) Portaria MDS/SNPDH n. 05/2018, de 19 de março de 2018 – Altera a Portaria n. 03, de 12 de dezembro de 2017, que dispõe acerca do período para adesão ao Programa Criança Feliz - Primeira Infância, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SNPDH, 2018a);
- XX) Portaria MDS n. 956/2018, de 22 de março de 2018 – Dispõe acerca do Programa Criança Feliz no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2018b);
- XXI) Portaria MDS n. 958/2018, de 22 de março de 2018 – Aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor do Programa Criança Feliz (MDS, 2018c);
- XXII) Portaria Interministerial n. 1/2018, de 04 de abril de 2018 – Estabelece diretrizes, objetivos e competências para a promoção da intersetorialidade, no âmbito do Programa Criança Feliz, e dá outras providências (MDS, 2018d);
- XXIII) Portaria MDS n. 1.375/2018, de 04 de abril de 2018 - Altera a Portaria nº 442, de 26 de outubro de 2017, que dispõe sobre o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (MDS, 2018e);
- XXIV) Resolução CNAS n. 08/2018, de 12 de abril de 2018 – Altera a Resolução CNAS n. 20, de 24 de novembro de 2016 (CNAS, 2018);
- XXV) Resolução CIT n. 06/2018, de 18 de julho de 2018 – Pactua critérios de financiamento do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social para os Municípios e Distrito Federal (CIT, 2018b);
- XXVI) Portaria MDS/SNPDH n. 17/2018, de 22 de agosto de 2018 – Dispõe acerca do aumento das metas de atendimento do Programa Criança Feliz – Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS em municípios que realizaram aceite (SNPDH, 2018b);
- XXVII) Portaria MDS n. 2.496/2018, de 17 de setembro de 2018 – Dispõe sobre o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz/Primeira

Infância no SUAS, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e dá outras providências (MDS, 2018f).

Após a coleta dos documentos e legislações, verificou-se aqueles que estavam diretamente relacionados ao processo de implementação, com informações acerca das ações de implementação a serem adotadas pelos estados e municípios que fizeram a adesão ao Programa. Do material recolhido para a pesquisa, aqueles que serviram para a primeira parte de descrição da estrutura institucional/organizacional do Programa e demais elementos para operacionalidade do PCF a partir do modelo institucional/burocrático foram: “Programa Criança Feliz: A intersectorialidade na visita domiciliar”; “A Participação no SUAS no Programa Criança Feliz”; “Criança Feliz: Guia para Visita Domiciliar”; “Guia de Políticas e Programas”; “Decreto n. 8.869/2016”; “Resolução CIT n. 04/2016”; “Resolução CIT n. 05/2016”; “Resolução CNAS n. 19/2016”; e “Resolução CNAS n. 20/2016”. Por outro lado, considerando o modelo processual, todas as legislações tiveram seus dados processados e analisados segundo os critérios da análise de conteúdo, para visibilizar as tensões e disputas em torno do Programa que foram se materializando nos discursos institucionais de cada órgão e permitir identificar assim o modelo de implementação do Programa adotado pela gestão federal.

Essa técnica - análise de conteúdo de fontes documentais - requer distinguir o *corpus* de textos, fazer leituras sucessivas dos documentos, catalogação e classificação para anexar, listar as categorias, as suas definições e estabelecer as relações entre diferentes categorias advindas dos documentos. Segundo Bardin (2011, p. 48) a análise de conteúdo remete a

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens.

Bardin (2011) aponta ainda que a análise de conteúdo permite separar a incerteza quanto ao verificável na mensagem, sendo passível de ser partilhada por outras pessoas, e; possibilita o enriquecimento da leitura permitindo a identificação de conteúdos e estruturas que demonstram o sentido das mensagens, que nas palavras do autor se traduzem na “verificação prudente” ou na “interpretação brilhante” (BARDIN, 2011, p. 35).

Como é possível verificar, foi constituído um conjunto de *corpus*, que foram analisados de duas formas diferentes e complementares: uma abordagem cronológica/temporal e outra abordagem por órgão/ator emissor dos documentos. As unidades de codificação giraram em torno da temporalidade cronológica dos fatos, que permitiram identificar categorias de alterações no Programa ao longo do período aqui analisado e; dos posicionamentos de cada órgão envolvido na normatização e implementação do Programa, visibilizando assim as tensões existentes entre os atores institucionais envolvidos. Os estudos de políticas públicas acerca da implementação permitiram o recorte analítico dos instrumentos de políticas públicas, que se tratou das normativas que regulamentam a implementação do Programa nos estados e municípios. Toda a fundamentação teórica possibilitou o estabelecimento das categorias e dos critérios de classificação dos dados tratados. A inferência se orientou pela categorização dos dados e identificação de quais tensões e disputas de poder estão presentes nas normativas de regulamentação do Programa e que modelo de implementação do Programa estas revelam, tomando, de forma complementar para a análise, o contexto do cenário político institucional no qual o Programa foi criado e das tensões ocorridas durante esse período na disputa da sociedade civil com o poder público, em específico, as representações das/os trabalhadoras do SUAS e a gestão do Governo Federal. Todas essas reflexões, conseqüentemente, permitiram indicar o modelo de ação do Estado da gestão Temer, através da abordagem de implementação *top-down* adotada, a partir do agir normatizador do Governo Federal.

Buscou-se possibilitar conhecimentos sobre o emissor da mensagem (gestão federal e demais espaços de pactuação da política), indicando as condições de produção dos textos analisados (modelo de Estado e suas tensões), tendo a ação do Estado como o saber sociológico deduzido dos conteúdos descritos. Acredita-se que tal procedimento metodológico tenha possibilitado a compreensão das tensões e disputas de poder no processo de implementação do Programa Criança Feliz, bem como apontado a perspectiva de implementação adotada e com isso, os elementos da estrutura de Estado que orientam a gestão federal no período Temer.

1.5. Estrutura da dissertação

A presente dissertação é composta de cinco capítulos, levando em conta esta introdução e as considerações finais, sendo precedido de uma apresentação acerca dos motivos que levaram o pesquisador à temática aqui estudada. O primeiro capítulo trata-se dos caminhos da pesquisa e apresenta a problemática pesquisada, o problema de pesquisa, a hipótese aventada, os objetivos e as definições metodológicas que organizam o desenvolvimento deste estudo. O segundo capítulo versa sobre a fundamentação teórica que serve de lente para a leitura do fenômeno pesquisado, para tanto, apresenta-se a conceituação de políticas públicas, o campo dos estudos das políticas públicas e sua constituição no Brasil, a análise descritiva de políticas públicas, os modelos analíticos existentes e quais deles lastreiam essa pesquisa. Sendo assim, detalha-se o modelo institucional e processual de análise de políticas públicas e lança-se um foco maior nos estudos sobre implementação das políticas públicas, especificamente sobre os instrumentos de políticas públicas.

No terceiro capítulo se encontra o fenômeno pesquisado, a saber, o Programa Criança Feliz, como uma política pública para a primeira infância. Contextualiza-se o processo de categorização e das construções normativas das faixas etárias da vida humana na sociedade ocidental que dão base legal à ação do Estado. Destaca-se então o processo de construção de normativas legais quanto ao período categorizado como infância no cenário internacional e no Brasil, apresentando como a pauta da primeira infância se inseriu na agenda governamental brasileira, culminando na criação do Marco Legal da Primeira Infância e do Programa Criança Feliz. Descreve-se ainda a partir do modelo institucional/burocrático os arranjos institucionais do Programa Criança Feliz, seus objetivos, público-alvo, componentes de operacionalização, entre outros elementos da sua implementação. Apresenta-se, por fim, a especificação do Programa Primeira Infância no SUAS, que tem sido a forma de concretização do PCF nos municípios, e as normativas e documentos que contêm as orientações do processo de implementação do programa.

O capítulo quatro apresenta alguns elementos do contexto social e político em meio ao qual o Programa Criança Feliz foi criado, trazendo em seguida a descrição mais detalhada do *corpus* de análise desta dissertação submetido à análise de conteúdo, seja a partir da abordagem cronológica/temporal de publicação das legislações e da abordagem por ator/órgão responsável pela emissão de cada normativa. Simultaneamente desenvolve-se a análise do material coletado e tratado,

utilizando-se para tanto da literatura recente de artigos que buscam analisar o cenário brasileiro pós golpe/impeachment da presidenta Dilma Rousseff e os impactos para as políticas sociais da adoção de uma perspectiva explicitamente neoliberal de condução da política no Brasil, pela gestão Temer; das dissertações e teses referentes à pauta da primeira infância e do Programa Criança Feliz identificadas; e das teorias do processo de implementação, sinalizando elementos do modelo de implementação do Programa Criança Feliz por parte da gestão do Governo Federal que se faz presente nos materiais analisados, visibilizando assim as tensões e disputas de poder em torno da pauta da primeira infância no âmbito federal. Apresenta ainda outros elementos de tensões em torno do desenvolvimento do Programa, a partir, especificamente, das organizações de trabalhadoras/es do SUAS e dos espaços ampliados de democracia participativa que têm figurado como reações à forma de implementação do Programa pela gestão federal.

As considerações finais retomam o problema proposto e a hipótese destacada para verificar a veracidade ou não desta, apontando questões que precisam ser mais bem aprofundadas em outros estudos; seja pelo recorte temporal desse estudo, seja pela continuidade da existência, implementação e publicação de diversas outras normativas referentes a regulamentação do Programa pelo Governo Federal; seja pela necessidade de pesquisas a partir da perspectiva do modelo de implementação *bottom-up* e dos aportes dos estudos quanto às burocracias de nível de rua.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO E MODELO DE ANÁLISE

A presente pesquisa se insere no escopo da análise de políticas públicas como campo de estudo das Ciências Sociais que desenvolve o estudo científico das políticas públicas enquanto ação do Estado. Parte-se aqui da concepção sinalizada por Lascoumes e Le Galès (2012a) de que “a análise de políticas públicas contribui para a compreensão das mudanças de todas as sociedades contemporâneas e de sua regulação. Por isso, ela é um dos grandes paradigmas das ciências sociais” (LASCOUMES e LE GALÉS, 2012a, p. 37). Nesse sentido, a partir da análise de políticas públicas, ao lançar o olhar para o Programa Criança Feliz, pretende-se entender as mudanças na normatização da vida no cenário brasileiro, através da criação do Marco Legal da Primeira Infância, com a consequente regulamentação de direitos sociais destinados à população de 0 a 6 anos de idade; a criação de políticas públicas específicas para a primeira infância que essa legislação enseja; os governamentos que as plataformas de políticas públicas baseadas em evidências científicas da neurociência provocam, e; a forma de funcionamento do Governo Federal através do processo de implementação do Programa Criança Feliz, por meio da publicação no âmbito federal de normativas regulamentadoras das ações do Programa nos estados e municípios.

Dessa forma, este capítulo teórico apresenta inicialmente algumas conceituações de políticas públicas, para, em seguida, situar o processo de constituição do campo de estudos das políticas públicas no Brasil, desde a incipiência da produção intelectual, no final do século passado, à consolidação da área no presente século, principalmente, a partir da segunda metade da primeira década do século XXI em diante, seja com o aumento significativo de produção acadêmica, com teses, dissertações e livros; com a constituição de programas de pós-graduação e graduações específicas nessa área; com a criação de veículos específicos de divulgação científica (revistas e periódicos), e; com o surgimento de associações específicas do campo de públicas.

Apresenta-se a análise de políticas públicas, de cunho descritivo, dentro do que é compreendido por Secchi (2017) como os estudos em políticas públicas para, a partir dela, desenvolver esta produção acadêmica. No escopo desses estudos, identifica-se os modelos de análise constantemente utilizados, desde aqueles considerados como

modelos conceituais e analíticos quanto aos tipos como modelos explicativos das políticas públicas. Parte-se então dos modelos conceituais e analíticos institucional/burocrático e processual como organizadores do olhar sobre o fenômeno das políticas públicas. Explora-se ainda os modelos explicativos do ciclo das políticas públicas encontrados na literatura referentes a cada fase do ciclo da política pública. Toma-se, para efeitos desta pesquisa, a seguinte delimitação do ciclo da política pública: a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação de alternativas, a tomada de decisão, a implementação da política pública e sua avaliação. As referidas fases são apresentadas, com algumas das teorias elaboradas e desenvolvidas no campo da análise de políticas públicas identificadas no processo de revisão bibliográfica da área.

Devido ao escopo desta pesquisa, aprofunda-se os estudos sobre o processo de implementação, trazendo uma breve reflexão dos estudos sobre a importância de considerar as práticas das burocracias na implementação; explicitando as perspectivas de implementação clássicas *top-down* e *bottom-up* e; algumas teorizações sobre a instrumentalização de políticas públicas. Compreende-se que, mesmo quando as políticas públicas não seguem à risca o ciclo previsto no modelo conceitual e analítico processual, esse pode manter sua eficácia enquanto ferramenta de análise do processo de implementação de ações do Estado e dos instrumentos de políticas públicas utilizados para a implementação da política pública em questão, revelando elementos das disputas e tensões presentes em uma plataforma de política pública.

2.1. Conceituando políticas públicas

Na busca de melhor delimitar o objeto de análise e a compreensão de políticas públicas, apresenta-se a seguir algumas definições de política pública encontradas na literatura e que auxiliam a compreender o fenômeno da ação do Estado voltada para a primeira infância no Brasil, através do Programa Criança Feliz.

Para Rúa (1998, p. 731) as políticas públicas são

[...] um conjunto de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos. Essas decisões e ações envolvem atividade política, compreendida esta como um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto a bens públicos.

Na centralidade da definição de Rua (1998) encontra-se a questão de a ação do Estado estar direcionada a responder um problema político. Já Deubel (2002, p. 27, tradução livre) estabelece que

[...] uma política pública existe sempre e quando instituições estatais assumam total ou parcialmente a tarefa de alcançar objetivos estimados como desejáveis ou necessários, por meio de um processo destinado a mudar um estado de coisas percebido como problemático.

Verifica-se que na compreensão desse autor também aparece a questão relacionada à resolução de um problema por parte do Estado, envolvendo a implicação do governo, a percepção de problemas, a definição de objetivos e um processo a ser realizado (DEUBEL, 2002). Já Souza (2006), numa revisão de literatura acerca da área, pondera que a política pública

[...] permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz. [...] envolve vários atores e níveis de decisão, embora materializada através dos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes. [...] é abrangente e não se limita a leis e regras. [...] é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados. [...] a política pública, embora tenha impactos no curto prazo, é uma política de longo prazo. [...] envolve processos subseqüentes [sic] após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação (SOUZA, 2006, p. 36-37).

Na concepção de Souza (2006) o elemento processual aparece de forma mais nítida, com a sinalização de atores e instituições envolvidas em uma política pública. Dentro da perspectiva de área de conhecimento, a autora aponta que

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo dessas ações (variável dependente) (SOUZA, 2003b, p. 13; 2006, p. 26; 2007, p. 69).

Secchi (2017, p. 01), no entanto, indica que “políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”. O autor amplia ainda a concepção de política pública ao indicar que a mesma se encontra relacionada à resolução de um “problema público” e não apenas de um “problema político”, permitindo compreender e definir políticas públicas para além da ação do Estado. Nessa compreensão “uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público” (SECCHI, 2017, p. 02).

Já autores que fundamentam a sociologia política da ação pública afirmam que “[...] as políticas públicas são **ações coletivas** que participam da criação de determinada ordem social e política, da direção da sociedade, da regulação de suas tensões, da integração dos grupos e da resolução dos conflitos” (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012a, p. 31-32, grifo nosso). Aqui se encontra explícita também a concepção de problema público e do desenvolvimento de respostas a ele como ação de toda a sociedade, fato que leva esses autores a utilizarem o termo ação pública, ao invés de política pública.

Interessa, nesta pesquisa, a concepção de política pública como a resolução de um problema político a ser enfrentado pelo Estado, necessariamente. Sendo assim, compreende-se que as políticas públicas são respostas políticas (ação do Estado) às demandas sociais, que contêm uma finalidade a ser alcançada, geralmente em um período de tempo determinado e com um investimento (financeiro e/ou humano) específico.

Como afirma Rua (1998), as políticas públicas visam a solucionar problemas políticos. Estes últimos, “[...] são as demandas que lograram ser incluídas na agenda governamental” (RUA, 1998, p. 732). A autora ainda sinaliza que enquanto não se tornam problemas políticos, as demandas sociais figuram na cena social como um estado de coisas, que nas palavras da pesquisadora são:

[...] situações mais ou menos prolongadas de incômodo, injustiça, insatisfação ou perigo, que atingem grupos mais ou menos amplos da sociedade sem, todavia, chegar a compor a agenda governamental ou mobilizar autoridades políticas (RUA, 1998, p. 732-733).

Incluídas as demandas sociais na agenda governamental, ocorre o processo de formulação das possíveis respostas. Souza (2006, p. 26) indica que “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

No processo de ampliação dos direitos sociais no Brasil, algumas pautas só puderam ser incorporadas muito recentemente na agenda do Estado, necessariamente, por pressões sociais, bem como por opções de determinados governos/gestões nacionais, configurando o que se tem chamado de direitos difusos. A pauta da primeira infância é um desses temas que recentemente tem feito parte da agenda de decisão do Governo Federal.

2.2. O campo das políticas públicas

O processo de constituição da área das políticas públicas como um campo do conhecimento específico remete ao desenvolvimento da disciplina no contexto norte-americano (MELO, 1999; SOUZA, 2007). Conforme aponta Melo (1999, p. 61),

A análise de políticas públicas entendida *latu senso* como a análise do “Estado em ação” (JOBERT; MULLER, 1989) constitui-se em uma tradição intelectual de forte identidade anglo-saxônica e – mais especificamente – norte-americana.

Seguindo essa mesma linha de raciocínio, Souza (2007, p. 66) indica que é nos Estados Unidos que “a política pública como área do conhecimento e disciplina acadêmica nasce [...]”. Partindo para uma perspectiva mais ampliada, de pensar a temática no cenário internacional, Souza (2003b; 2006; 2007) explicita que o crescimento do tema das políticas públicas, na maioria dos países, se deu pela combinação dos seguintes fatores: políticas restritivas de gastos; novas concepções sobre o papel dos governos; e o não equacionamento do desenho de políticas públicas que agregassem desenvolvimento econômico e inclusão social.

No cenário nacional, Melo (1999), ao discutir a produção intelectual em políticas públicas, afirmava que o campo das políticas públicas no Brasil era bastante incipiente à época, destacando que os trabalhos na área eram realizados por instituições governamentais e que as ciências sociais estavam distantes da temática de gestão do governo. O autor em questão destaca que um dos marcos históricos para a institucionalização da área das políticas públicas no Brasil foi a criação do Grupo de Trabalho de Políticas Públicas da ANPOCS, em 1983, bem como sinaliza que “impulsionada pela transição democrática, a análise de políticas públicas experimentou um *boom* na década de 80” (MELO, 1999, p. 79).

No início do século XXI, Arretche (2003), no entanto, demarcava o crescimento da área das políticas públicas no Brasil, apontando para a institucionalização e expansão desse campo de estudo no contexto brasileiro, seja pelo crescimento da produção dissertativa e de teses, bem como devido à criação de linhas de pesquisa específicas em programas de pós-graduações existentes, como também, com a inclusão da disciplina de políticas públicas em diversos cursos. Como elementos que configuram esse cenário, a autora aponta que

O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais [...], assim como as oportunidades abertas à participação nas diversas políticas setoriais [...] despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo (ARRETCHE, 2003, p. 07-08).

Corroborando o processo de institucionalização do campo das políticas públicas no Brasil, Souza (2003a), também aponta o crescimento da área na academia, indicando que esse crescimento se tem dado em diversas áreas do conhecimento, e não só no campo da ciência política, de forma a já existir, naquele momento – início do século XXI, - certa maturidade da produção científica. Essa autora sistematiza o que afirma serem os principais problemas do campo das políticas públicas no Brasil, a saber: escassa acumulação de conhecimento na área; abundância de estudos setoriais, e; proximidade da área com os órgãos governamentais (SOUZA, 2003a).

Em texto mais recente, Hochman e Faria (2013, p. 12) afirmam que “[...] o campo [das políticas públicas] desfruta, hoje, de maturidade já significativa”. Para validar esse argumento os autores revelam que a consolidação do campo das políticas públicas no Brasil está relacionada aos seguintes indicadores: a) o ensino e pesquisa da área das políticas públicas, seja pela criação de programas de pós-graduação específicos, como também linhas de pesquisa acerca das políticas públicas em programas de pós-graduação já consolidados; seja pela constituição de graduações, no âmbito do REUNI, voltadas para as políticas públicas; b) o aumento da produção acadêmica de dissertações e teses com a temática das políticas públicas, assim como a publicação de livros voltados para a área, e; c) a existência de diversos periódicos voltados para as políticas públicas, de forma exclusiva (HOCHMAN; FARIA, 2013).

Já Secchi (2015) afirma que o desenvolvimento dos estudos de políticas públicas no Brasil se deu após a Constituição Federal de 1988, com a consolidação de literatura da área apenas no início do século XXI. Nesse escopo, em consonância com Secchi (2015), o contexto da redemocratização que já havia sido indicado por Melo (1999) como elemento importante para o campo das políticas públicas, também é sinalizado por Hochman e Faria (2013, p. 12) ao afirmarem que “[...] foi a partir da redemocratização e dos efeitos da Constituição de 1988 que se adensam os desafios das políticas públicas governamentais em uma ordem federativa com as características da brasileira”.

Secchi (2015) destaca ainda que a literatura brasileira, representada por livros sobre políticas públicas, agregava produções com artigos introdutórios e referentes ao panorama do campo das políticas públicas, carecendo, no entanto, de livros específicos sobre teoria de políticas públicas. O autor aponta ainda a divisão da comunidade epistêmica de políticas públicas e de análise de políticas públicas em diversas áreas do saber, destacando que o campo da análise das políticas públicas⁵ carece de institucionalização (SECCHI, 2015). Esse elemento da possível fragmentação da área em diversos campos do saber já havia sido uma problemática encontrada por Melo (1999) para a consolidação do campo das políticas públicas. Segundo esse autor isso se dava devido “[...] ao caráter interdisciplinar da produção intelectual que é fator de fragmentação organizacional da comunidade científica” (MELO, 1999, p. 63).

Hochman e Faria (2013) também salientaram a fragmentação do campo das políticas públicas e seu caráter interdisciplinar/multidisciplinar, com a existência de “[...] estudos, de distintos campos, que têm como objeto comum a política pública” (HOCHMAN; FARIA, 2013, p. 15). Cabe destacar que essa diversidade da área é vista por Hochman e Faria (2013) como uma das características de consolidação do campo das políticas públicas no Brasil. Conforme eles afirmam:

Como campo multidisciplinar, o estudo das políticas públicas está cada vez mais, e definitivamente, espraiado por diferentes departamentos universitários e programas de pós-graduação, por inúmeras instituições privadas e públicas, por organizações não governamentais e por organismos internacionais e de cooperação multilateral, entre outros (HOCHMAN; FARIA, 2013, p. 11).

Por fim, diante do cenário de consolidação do campo das políticas públicas no Brasil é importante compreender que:

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes (SOUZA, 2006, p. 22).

Observa-se que tanto Melo (1999), quanto Arretche (2003), Souza (2003a, 2003b, 2006, 2007) e Hochman e Faria (2013) apontam, em seus estudos, para o

⁵ Cabe destacar que o autor diferencia “estudos de políticas públicas” (de caráter descritivo), de “análise de políticas públicas” (de caráter prescritivo), definindo esta última “[...] como atividade intelectual e relacional para desenhar uma recomendação específica de políticas para enfrentar um problema público identificado [...]” (SECCHI, 2015, p. 09, tradução livre), ou seja, com caráter eminentemente prescritivo.

processo de consolidação do campo das políticas públicas no Brasil na perspectiva do que pode ser definido como de caráter descritivo, sendo possível afirmar, a partir da contribuição desses autores que, no contexto atual brasileiro, o campo das políticas públicas se encontra consolidado, com maturidade acadêmica e como área promissora de novas pesquisas. Essa visão diverge em parte do entendimento de Secchi (2015) devido à diferenciação que este autor faz entre estudos de políticas públicas (de caráter descritivo) e análise de políticas públicas (de caráter prescritivo).

Interessa-nos aqui a compreensão da área de políticas públicas na perspectiva descritiva, ou seja, enquanto construção de conhecimento teoricamente direcionado. Apresenta-se na próxima seção, portanto, definições acerca da análise de políticas públicas ou dos estudos de políticas públicas que estão em consonância com o que entendemos ser a perspectiva descritiva.

2.2.1. A análise descritiva das políticas públicas

As definições sistematizadas abaixo são um esforço de compreender a análise de políticas públicas como um campo descritivo do conhecimento acadêmico acerca da ação do Estado. Os autores destacados não apresentam essa demarcação de se afiliarem a uma perspectiva descritiva da análise de políticas públicas, de forma que se trata de uma compreensão específica do autor desta dissertação, no intuito de legitimar a perspectiva compreensiva do estudo desenvolvido aqui nessa pesquisa.

Viana (1996) indicava que os estudos sobre políticas públicas estavam relacionados aos “[...] caminhos da ação estatal – o Estado em ação –, isto é, o modo de operar do Estado, que se traduz no ato de ‘fazer’ políticas públicas” (VIANA, 1996, p. 05). Ainda que haja um deslocamento do olhar, não mais para o Estado como variável independente, os estudos de políticas públicas visam “[...] um maior conhecimento a respeito das características mais gerais dos sistemas políticos [...]” (VIANA, 1996, p. 05-06). Por se tratar do estudo do que é tido como a ação do Estado, as pesquisas em políticas públicas revelam características do próprio Estado, mesmo que esse não seja elemento central de análise.

O objeto de análise dos estudos em políticas públicas trata-se do “Estado em ação”, a partir dos estudos de programas governamentais, suas condições de emergência, mecanismos de operação e possíveis impactos na ordem social e econômica (cf. ARRETCHE, 2003, p. 08). Nesse sentido, o foco se volta para os

elementos concretos dessa ação, ou seja, as políticas públicas governamentais. Corroborando essa perspectiva, Souza (2003a, p. 18) indica que “[...] a análise de política pública é, por definição, estudar o governo em ação [...]”.

No intuito de avançar no escopo no qual essa pesquisa se insere, cabe sinalizar que Arretche (1999) apresenta uma distinção entre a avaliação política, a análise de políticas públicas e a avaliação de políticas públicas. Ao mesmo tempo, Melo (1999) indicava que a literatura sobre políticas públicas se agregava em três subconjuntos, a saber: o primeiro em torno do regime político e os traços constitutivos do Estado; o segundo acerca dos padrões de intervenção do Estado, e; o terceiro quanto à avaliação de políticas. Compreende-se aqui que as três modalidades de pesquisa de políticas públicas apresentadas por Arretche (1999) se aproximam muito dos três subconjuntos de estudos de políticas públicas sistematizados por Melo (1999), conforme é possível verificar abaixo:

Para Figueiredo e Figueiredo (1986, p. 02 *apud* ARRETCHÉ, 1999, p. 30), entende-se por avaliação política “a análise e elucidação do critério ou critérios que fundamentam determinada política: as razões que a tornam *preferível* a qualquer outra”. Nesse sentido, a avaliação política “[...] examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis” (ARRETCHÉ, 1999, p. 30).

Melo (1999, p. 67), no entanto, indica que o primeiro subconjunto de estudos sobre políticas públicas “[...] toma como objeto o regime político, instituições políticas ou menos frequentemente, o Estado brasileiro, em termos de seus traços constitutivos, como o patrimonialismo, o clientelismo ou o autoritarismo”. É possível pensar que o regime político e os traços constitutivos do Estado brasileiro engendram formas específicas do curso da ação política fundamentando muitas das decisões por políticas públicas.

Quanto a análise de políticas públicas, Arretche (1999, p. 30, grifos nossos) indica que “por análise de políticas públicas, entende-se o exame da **engenharia institucional** e dos **traços constitutivos** dos programas”. Já Melo (1999, p. 67, grifo nosso) afirma que o segundo subconjunto de estudos sobre políticas públicas concentra as pesquisas em que o foco se volta “[...] a uma problemática relacionada

ao **padrão de intervenção do Estado**, em que as questões de natureza institucional ou mais especificamente políticas são pouco exploradas”.

Ainda tomando a contribuição de Arretche (1999, p. 30), compreende-se que “a análise de políticas públicas busca reconstruir [...] [as] diversas características [de uma política pública], de forma a apreendê-las em um todo coerente e compreensível” (ARRETCHÉ, 1999, p. 30). É nesse sentido de buscar compreender a engenharia institucional e os traços constitutivos do Programa Criança Feliz através do padrão de intervenção do Estado, por suas estratégias normatizadoras de implementação do referido Programa, que essa pesquisa se concentra, sejam essas estratégias, em específicos considerados aqui, como instrumentos de políticas públicas.

Corroborando essa visão, Souza (2007, p. 70) estabelece que os “estudos sobre políticas públicas buscam explicitar a natureza da política analisada e seus processos”, poder-se-ia dizer, seus traços constitutivos e sua engenharia institucional, respectivamente. A autora reitera que “[...] estudos em políticas públicas concentram-se no processo e em responder questões como ‘por quê’ e ‘como’ [...]” (SOUZA, 2007, p. 71) das políticas públicas.

Referente à avaliação das políticas públicas, Arretche (1999, p. 31), baseando-se em Figueiredo e Figueiredo (1986), sinaliza que

[...] a particularidade da avaliação de políticas públicas consiste na adoção de métodos e técnicas de pesquisa que permitam estabelecer uma relação de causalidade entre um programa *x* e um resultado *y*, ou ainda, que na ausência do programa *x*, não teríamos o resultado *y*.

Melo (1999, p. 68) também indica que no último subconjunto de estudos “[...] poder-se-iam classificar os estudos interdisciplinares de avaliação de programas governamentais”. Não é nosso interesse aqui a avaliação das políticas públicas, nem as teorias que colaboram para esse objetivo, ainda que rapidamente seja apresentada abaixo, no ciclo das políticas públicas, a fase de avaliação.

Considerando a análise descritiva de políticas públicas, Souza (2003a) destaca algo que nos chama a atenção, principalmente, por compreender que o processo político instalado no Brasil, com a consolidação do golpe/impeachment da presidenta Dilma Rousseff, foi a mudança política e a janela de oportunidade que permitiu que a pauta da primeira infância entrasse na agenda de decisão do governo e se tornasse o Programa Criança Feliz. A autora afirma que

[...] precisamos superar o que a literatura chama de primeira geração de estudos nessa área, excessivamente concentrada nos fracassos,

pouco preocupada com as questões políticas e fortemente assentada no pressuposto de que a formulação e a implementação de políticas públicas são processos exclusivamente racionais e lineares, desvinculados dos processos políticos (SOUZA, 2003a, p. 17).

Portanto, buscou-se aqui, - além de considerar a engenharia institucional e os traços constitutivos do Programa Criança Feliz através do padrão de intervenção do Estado, por suas estratégias normatizadoras de implementação do referido Programa pelo Governo Federal, - levar em consideração a mudança institucional no plano federal, que possibilitou a inclusão da pauta da primeira infância na agenda de decisão governamental nacional.

Para tal objetivo, esse estudo centra-se na importância dos modelos de análises de políticas públicas, ou seja, nas tipologias já desenvolvidas por diversos autores da área. Souza (2003a, p. 17) já indicava ser preciso “[...] avançar ainda mais, especialmente por meio de uma maior utilização da literatura específica sobre políticas públicas, em particular o segmento que se concentra na construção de tipologias”. Por outro lado, Lotta e colaboradores (2018, p. 781) apontavam que “o crescimento dos estudos no campo de análise de políticas públicas tem se baseado no uso de diversos modelos voltados à compreensão, de forma didática, das diferentes fases das políticas, seus atores, decisões e resultados”. Dessa forma, o esforço de situar a presente pesquisa no escopo analítico de modelos já estabelecidos visa caminhar em direção ao indicativo sinalizado pelas autoras. Tal opção busca então colaborar para o desenvolvimento do campo de estudos das políticas públicas no Brasil.

2.3. A definição do modelo de análise

Em seu texto “Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas”, Dye (2009, p. 99) indica que “o modelo é uma representação simplificada de algum aspecto do mundo real” e serve para: ordenar e simplificar a realidade; identificar o que é relevante; condizer com a realidade; comunicar algo significativo; orientar a pesquisa e a investigação, e; propor explicações (cf. DYE, 2009, p. 126-127).

O autor sistematiza e explicita os seguintes modelos conceituais que podem ser utilizados para o estudo das políticas públicas: o modelo institucional; o modelo de processo; o modelo de grupo; o modelo de elite; o modelo racional; o modelo incremental; o modelo da teoria dos jogos; o modelo da opção pública e; o modelo

sistêmico (DYE, 2009). Dye (2009) afirma se tratarem de modelos conceituais da ciência política, utilizados para os estudos sobre políticas públicas. Nas palavras do autor “cada um [modelo] focaliza um aspecto distinto da vida política e pode nos ajudar a entender coisas diferentes das políticas públicas” (DYE, 2009, p. 100).

Já Viana (1996) aponta para a existência de modelos explicativos das fases do ciclo da política pública e de modelos analíticos que não dependem das fases das políticas públicas. Ela faz uma primeira sistematização dos modelos explicativos/teorias das fases das políticas públicas (VIANA, 1996). Adiante, quando tratarmos do ciclo das políticas públicas apontaremos elementos desses modelos explicativos. Referente aos modelos analíticos a autora destaca os modelos burocrático, de recursos humanos, político e simbólico.

Tomando a compreensão dos modelos conceituais de Dye (2009), como muito próximos da perspectiva dos modelos analíticos organizados por Viana (1996), para fins dessa pesquisa nos interessa o modelo institucional e o modelo processual (DYE, 2009), bem como o modelo de processo burocrático (VIANA, 1996). Abaixo segue uma descrição sucinta dos mesmos.

O modelo institucional, segundo Dye (2009) tem como perspectiva que a política pública é o resultado da estrutura institucional, pois “as instituições governamentais dão às políticas públicas três características distintas” (DYE, 2009, p. 101), quer sejam, legitimidade às políticas, devendo ser cumpridas; universalidade, no sentido de serem ações voltadas para toda a população, e; garantia de punição de quem viole a lei, ou seja, o caráter coercitivo. Segundo o autor, os estudos institucionais têm caráter descritivo das instituições governamentais, no que tange às “[...] suas estruturas, sua organização, suas atribuições e suas funções [...]” (DYE, 2009, p. 101-102). Ao utilizar o modelo institucional para compreender o Programa Criança Feliz buscou-se descrever os arranjos institucionais que estruturam esse Programa, desde a criação do Marco Legal da Primeira Infância até as resoluções e portarias que orientam a sua implementação.

Quase na mesma linha do modelo institucional, Viana (1996) estabelece o modelo do processo burocrático. Na perspectiva da autora esse modelo “[...] tem como base a identificação, na estrutura organizacional responsável pela implementação de uma política, dos objetivos, dos papéis e das tecnologias definidas para a sua operação” (VIANA, 1996, p. 38). Corroborando essas questões, no que se refere à

importância da análise dos arranjos institucionais, Lotta e Favareto (2016, p. 54) indicam que a referida abordagem “[...] nos permite observar variáveis centrais para entender a definição dos atores envolvidos, como se efetiva a governança, os processos decisórios e os graus de autonomia”.

Ao descrever os arranjos institucionais do Programa Criança Feliz, baseando-se no modelo do processo burocrático, foi identificado o objetivo deste Programa, o modelo de governança, com os papéis específicos de cada ente federado, bem como se considerou as resoluções da CIT e do CNAS, e as portarias do MDS, SNAS e SNPDIH e outras peças normativas, como as tecnologias que estabelecem a operatividade do Programa nos estados e municípios, a partir da lógica de serem instrumentos de políticas públicas utilizados para a sua implementação.

Para concluir esta seção, falta ainda apresentar o modelo processual, através da teoria do ciclo das políticas públicas, que buscará situar como a pauta da primeira infância e a criação do Programa Criança Feliz foram se constituindo uma plataforma de política pública que vem ganhando notoriedade, implementação e execução nas novas gestões federais. Esse modelo analítico processual do ciclo da política pública, conforme Dye (2009) parte do pressuposto da necessidade de se ater ao processo da política pública e não ao conteúdo da mesma. O autor sinaliza que “não é o *conteúdo* das políticas públicas que se deve estudar, mas antes os *processos* por cujo intermédio elas são desenvolvidas, implementadas e mudadas” (DYE, 2009, p. 105, grifos do autor). Sendo assim, o nosso foco de análise é o processo de implementação do Programa Criança Feliz pela gestão do Governo Federal, por meio da criação de instrumentos normatizadores/regulamentadores de políticas públicas. Ainda que seja visibilizado o conteúdo dos documentos referentes ao Programa e, nesse sentido, em parte, apresente-se o conteúdo da política pública em questão, o objetivo é explicitar os elementos processuais de alteração do Programa, em vista de sua implementação, revelando assim as tensões, disputas de poder e o esforço do Governo Federal em efetivar a execução desse Programa, a partir de uma abordagem específica de implementação de políticas públicas. Tal esforço do Governo Federal parece dizer respeito ao conteúdo do Programa, como já sinalizado por outros autores, pela sua perspectiva de governamento dos corpos, da infância e das famílias empobrecidas, pois segundo Medeiros (2018, p. 55)

O conjunto de prescrições, programas e projetos institucionais, à medida que são encaminhados por objetivos específicos e delineados

por um sistema de controle e gestão dos modos de ser e de viver das crianças e de suas famílias, constituem estratégias de governamento na condução das condutas da população infantil e de sua família.

Referente ainda ao modelo processual, Frey (2000, p. 229) aponta que “o ‘policy cycle’ nos fornece o quadro de referência para a análise processual”. Por se tratar de uma teoria explicativa das fases das políticas públicas, o modelo do ciclo das políticas públicas será apresentado de forma mais detalhada na próxima seção. Como o foco desta pesquisa versa sobre o processo de implementação e os instrumentos de políticas públicas, as teorias acerca dos modelos de implementação e da instrumentalização de políticas públicas serão mais bem aprofundadas em seção específica.

2.4. O modelo do ciclo das políticas públicas

Dentro do campo de estudos denominados análise de políticas públicas, um dos sistemas teóricos utilizados para melhor compreender esse objeto de pesquisa e que se encontra inserido dentro do modelo processual é a teoria do ciclo das políticas públicas. A importância do ciclo das políticas públicas é destacada por Souza (2003a, p. 18) ao apontar que “estudos baseados, por exemplo, no modelo do ciclo da política pública, [...], podem ser muito promissores para a compreensão da política pública [...]”. Lotta e colaboradores (2018, p. 781) corroboram essa perspectiva ao afirmarem que “o modelo do ciclo de políticas [...] é usado pela literatura como recurso metodológico eficaz para compreensão dos diferentes tipos de decisões e produtos resultantes de cada etapa da política”.

Na visão de Secchi (2017, p. 43) “o ciclo de políticas públicas é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes”. Esse autor reitera, no entanto, que apesar da utilidade metodológica, no dia a dia concreto de uma política pública, as coisas não se apresentam assim, de forma tão linear e sequencial. Amorim e Boullosa (2013) também indicam que as etapas das políticas públicas, na prática, não ocorrem de forma linear, mas apontam que “[...] a visualização do processo de políticas públicas em etapas permitiu perceber a complexidade e as especificidades de cada fase, e tem se constituído uma referência no campo da análise de políticas públicas” (AMORIM; BOULLOSA, 2013, p. 64).

Utiliza-se aqui o modelo explicativo do ciclo de políticas públicas para analisar as legislações que normatizam o processo de implementação do Programa Criança Feliz, tomando os instrumentos de políticas públicas de normatização como um dos produtos resultante do ciclo do PCF. Compreende-se a importância de se pensar a política pública de forma processual, ainda que, na verificação empírica da realidade, saiba-se que nem sempre as políticas públicas cumpram todo o ciclo estabelecido pelos diversos estudiosos do campo das políticas públicas. Parte-se então da perspectiva de Lima e D'Ascenci (2013, p. 101) que sugerem que a “[...] maior utilidade [da abordagem sequencial] está em ser uma ferramenta de recorte de objeto de análise”. Na visão de Frey (2000, p. 226)

Ao subdividir o agir público em fases parciais do processo político-administrativo de resolução de problemas, o ‘policy cycle’ acaba se revelando um modelo heurístico bastante interessante para a análise da vida de uma política pública. As várias fases correspondem a uma sequência de elementos do processo político-administrativo e podem ser investigadas no que diz respeito às constelações de poder, às redes políticas e sociais e às práticas político-administrativas que se encontram tipicamente em cada fase.

As práticas político-administrativas da implementação do Programa Criança Feliz pela gestão do Governo Federal é o que interessa nesta dissertação, necessariamente, as peças normativas (resoluções e portarias) que dão base a essas ações orientadoras do processo de implementação do PCF, ou seja, os instrumentos de políticas públicas que garantem a implementação do Programa, por compreender que essas legislações carregam elementos das constelações de poder envolvidas na pauta da primeira infância no Brasil.

Ao descrever a abordagem processual, Dye (2009, p. 104) apresenta um conjunto de processos político-administrativos relacionados às políticas públicas, os quais são possíveis de relacionar ao ciclo das políticas públicas, a saber: identificação dos problemas; montagem da agenda para deliberação; formulação de propostas de políticas; legitimação de políticas; implementação de políticas e; avaliação de políticas.

O ciclo das políticas públicas compreende várias subdivisões, a depender do autor/a que sistematize esse modelo teórico. As sete fases principais elencadas por Secchi (2017, p. 43) são: “1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação das alternativas, 4) tomada de decisão, 5) implementação, 6) avaliação, 7) extinção”. Reader (2014, p. 128), no entanto, apresenta cinco fases, a saber: “(1)

percepção e definição de problemas; (2) formação da agenda decisória; (3) formulação de programas e projetos; (4) implementação das políticas delineadas; (5) monitoramento e avaliação das ações planejadas”. Por outro lado, Frey (2000, p. 226) apresenta as seguintes fases: “percepção e definição de problemas, ‘agenda-setting’, elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação de políticas e a eventual correção da ação”. Já Viana (1996) ao sistematizar os modelos explicativos das fases das políticas públicas indicava a construção da agenda, a formulação de políticas, a implementação de políticas e a avaliação de políticas.

Para efeitos da explicitação do modelo teórico em questão do ciclo de políticas públicas, toma-se aqui, neste trabalho, as seguintes fases: a identificação do problema; a formação de agenda; a formulação de alternativas; a tomada de decisão; a implementação da política pública, e; a avaliação da política pública. A seguir, apresenta-se uma breve explanação de cada uma dessas fases:

2.4.1. Identificação do problema

Secchi (2017) afirma que na primeira fase do ciclo da política pública está a identificação do problema, que esse autor nomina de problema público. Já outros autores, ao relatar sobre o processo inicial de construção das políticas públicas, afirmam tratarem-se esses de problemas políticos (RUA, 1998; ABAD, 2003). Segundo Secchi (2017, p. 44) “um problema político é a diferença entre o que é e aquilo que se gostava que fosse a realidade pública”. Nesse sentido, a identificação do problema público envolve a percepção do problema, a definição ou delimitação deste e a avaliação da possibilidade de solução (SJÖBLOM, 1984 *apud* SECCHI, 2017).

Como afirma Rua (1998), as políticas públicas visam a solucionar problemas políticos. Os problemas políticos, “[...] são as demandas que lograram ser incluídas na agenda governamental” (RUA, 1998, p. 732). A autora ainda sinaliza que enquanto não se tornam problemas políticos, as demandas sociais figuram na cena social como um “estado de coisas”, que nas palavras da pesquisadora são:

[...] situações mais ou menos prolongadas de incômodo, injustiça, insatisfação ou perigo, que atingem grupos mais ou menos amplos da sociedade sem, todavia, chegar a compor a agenda governamental ou mobilizar autoridades políticas (RUA, 1998, p. 732-733).

Abad (2003) reitera a perspectiva de que as questões que direcionam a ação governamental, a partir das políticas públicas, são problemas políticos. Na visão do autor,

[...] qualquer situação que precise ser objeto de intervenção, mediante decisões vinculadoras para toda a sociedade, necessitará, por força, ser expressa como um *problema político* e, portanto, instalar-se na esfera pública como um *conflito* ou *demanda* que afeta, de certa forma, a *convivência social*, envolvendo *atores sociais* relevantes com capacidade de exercer pressão sobre a agenda governamental, dentro da institucionalidade vigente ou fora dela (ABAD, 2003, p. 15, grifos do autor).

A fim de que as demandas sociais deixem de ser estado de coisas para se tornarem problemas políticos, faz-se necessário que apresentem uma das características abaixo:

- Mobilizar ação política de grandes ou pequenos grupos ou de atores estrategicamente situados;
- Constituir uma situação de crise, calamidade ou catástrofe; e
- Constituir uma situação de oportunidade para atores politicamente relevantes (Cf. RUA, 1998, p. 733).

Conforme Secchi (2017, p. 45) “se um problema é identificado por algum ator político, e esse ator tem interesse na sua resolução, este poderá lutar para que tal problema entre na lista de prioridades de atuação”. A lista de prioridades de ação é a agenda pública e, no caso da ação do Estado, a agenda governamental.

É possível afirmar que a primeira infância era um estado de coisas e logrou ser inserida na agenda pública a partir da articulação de vários atores públicos, principalmente através da Rede Nacional Primeira Infância, como será possível de verificar no próximo capítulo, tendo mobilizado a ação política de grupos específicos estrategicamente situados. Com a mudança governamental, no plano federal, a pauta se constituiu em uma situação de oportunidade para determinados atores politicamente relevantes, a exemplo do deputado Osmar Terra, que ao assumir o Ministério do Desenvolvimento Social, na gestão Temer, estruturou o processo de migração de escala do Programa Estadual Primeira Infância Melhor, do Rio Grande do Sul, para o plano federal, no desenho do Programa Criança Feliz. Ou seja, “[...] o ministro do MDSA [sic], após quinze anos, transfere sua experiência [estadual] sulina do campo da saúde para o campo [nacional] da assistência social” (SPOSATI, 2017, p. 530).

2.4.2. Formação da agenda

Ao se debruçar aqui na fase de formação da agenda, destaca-se a contribuição de um dos autores responsáveis pelas teorias de análise de políticas públicas que tem como foco a *agenda-setting*, John Kingdon. Parte-se do entendimento desse autor de que a agenda “[...] é a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção, tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estreitamente associadas às autoridades” (KINGDON, 2006, p. 222).

Outras definições de agenda que vão na mesma linha de Kingdon podem ser encontradas em Viana (1996, p. 07) que estabelece que “[...] a agenda é definida como o espaço de constituição da lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e do cidadão”. Já Secchi (2017, p. 46) afirma que “a agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes”.

Como parte-se aqui da compreensão do problema político, logo, essa lista de assuntos diz respeito às questões que conseguiram deixar de ser estado de coisas, apresentando-se como problemas políticos que demandam a atenção dos governos, no sentido de sua resolutividade.

Segundo Cobb e Elder (1983 *apud* SECCHI, 2017) a agenda pode ser de dois tipos: a política, que engloba as questões merecedoras de atenção, e; a formal, que se trata da agenda institucional, com os temas que receberam tratamento para certa resolutividade. Kingdon (1984 *apud* Viana, 1996) indica que a agenda pode ser não governamental, com temáticas e assuntos sem a devida atenção; governamental, na qual haveria atenção às temáticas, e; de decisão, onde estariam as questões que estão para serem decididas efetivamente.

Conforme sinalizado acima por Rua (1998), as demandas precisam mobilizar atores políticos, constituir-se como situações de crise ou uma oportunidade para a ação governamental no intuito de que se configurem como problemas políticos e consigam inserir-se na agenda governamental. Viana (1996) também sinaliza que são os indicadores ou informações de uma determinada demanda; eventos traumáticos ou crises; ou experiências que permitirão uma temática ser inserida na agenda. Já Secchi (2017) indica que um problema precisa apresentar três condições para alcançar a agenda política, a saber: atenção, ou seja, ser merecedor de intervenção;

resolutividade, quer dizer, ser uma ação necessária e factível de enfrentar; competência – ser revestido de responsabilidade pública.

Complementando essas discussões para Capella (2007, p. 88) “uma questão passa a fazer parte da ‘agenda governamental’ quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas”, ou seja, quando uma situação que se encontrava em “estado de coisas” se torna um “problema político” mobilizando atores responsáveis pela próxima fase do ciclo das políticas públicas.

No intuito de melhor observar as questões que envolvem a mudança na agenda governamental e inserção de novas pautas, Kingdon (2006) se baseia em três fluxos decisórios para apontar como se dá esse processo: o fluxo dos problemas, o fluxo das alternativas e soluções e o fluxo da política, indicando que quando há uma junção desses fluxos acontece uma janela de oportunidades, que potencializa a criação de uma nova política pública. Logo mais abaixo e também ao descrever o processo de constituição do Programa Criança Feliz, no próximo capítulo, será possível verificar com maiores detalhes a formação da agenda governamental para a pauta da primeira infância e a janela de oportunidade que permitiu que o desenho do Programa Primeira Infância Melhor, ganhasse escala nacional, se transformando no desenho do Programa Criança Feliz.

Ainda sobre a formação da agenda, cabe destacar a contribuição de Hofferbert (1974 *apud* VIANA, 1996, p. 11) ao apontar que “muitas vezes o desenvolvimento de determinadas políticas explica-se mais pelas preferências, predileções, orientações e expectativas dos fazedores de política do que [...] pelo processo político”. Esse elemento parece ser bastante concreto quando analisamos o Programa Criança Feliz, principalmente, ao verificar que o desenho do Programa é bem similar ao Programa Primeira Infância Melhor, do Governo do Rio Grande do Sul, quando Osmar Terra foi Secretário de Saúde desse estado. Ou seja, por Osmar Terra ser um ator estratégico do estabelecimento do Programa aqui analisado no âmbito federal e; por ser possível verificar elementos de migração de escala do contexto estadual (PIM) para o escopo federal (PCF); assim como a defesa e as estratégias de mudanças normativas do processo de implementação do Programa Criança Feliz, no período de 2016-2018, sob a responsabilidade do próprio Osmar Terra ou do seu indicado Alberto Beltrame, é possível explicar que a centralidade do Programa na gestão Temer e nas ações do MDS trata-se da preferência desse ator (Osmar Terra) no que tange à pauta da

primeira infância e quanto ao desenho já implementado e experimentado por ele no plano estadual, no Rio Grande do Sul.

2.4.3. Formulação de alternativas

Após a inserção da pauta na agenda governamental, o passo seguinte é a formulação das possibilidades de respostas ao problema apresentado. Secchi (2017) afirma que nessa fase do ciclo da política pública faz-se importante ter definidos os objetivos a serem alcançados com a resposta a ser elaborada pelo governo. Nas palavras do autor, “a etapa de construção de alternativas é o momento em que são elaborados métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos” (SECCHI, 2017, p. 48). Para Reader (2014, p. 131-132),

Dependendo do grau de conhecimento disponível sobre o problema a ser tratado pela política, a formulação poderá conter parâmetros bem específicos acerca dos beneficiários e dos recursos envolvidos. Tratando-se de problemas com pouca informação ou alto grau de conflito, a formulação poderá ser mais genérica, de modo a deixar para a etapa posterior, a implementação, a definição mais precisa sobre determinados aspectos da política.

Como já sinalizado acima, observa-se que referente ao Programa Criança Feliz, o processo de formulação de seu desenho contou com a transposição do desenho do Programa Primeira Infância Melhor, do Rio Grande do Sul, para a esfera nacional⁶, havendo tanto dados específicos da forma de execução deste Programa, devido à experiência estadual, quanto sobre a população a ser beneficiada, devido aos dados do Cadastro Único, do MDS. Contudo, é preciso indicar que o desenho estadual executado no âmbito da política de saúde do Rio Grande do Sul ao migrar para o plano federal dentro da pasta de assistência social sofreu diversas tensões internas e externas, de forma que foi preciso buscar algumas formas de ajustes do desenho do Programa ou, como será visto na análise das normativas quanto à implementação do Programa, fez-se necessária a criação de institucionalidades, a migração de responsabilidades e o desenvolvimento de instrumentos legais que garantissem a efetividade do cumprimento do desenho proposto pelo Governo Federal.

⁶ Verifica-se aqui, o que parece ser o redesenho de instrumentos de políticas públicas para ganho de escala (AMORIM; BOULLOSA, 2013)

Voltando às questões da formulação, Souza (2006) sinaliza que o processo de formulação de políticas públicas representa a possibilidade de os governos apresentarem suas plataformas políticas em ações, ou seja, “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real” (SOUZA, 2006, p. 26). Destaca-se ainda que

A fase de formulação pode ser ainda desmembrada em três subfases: primeira, quando uma massa de dados transforma-se em informações relevantes; segunda, quando valores, ideias, princípios e ideologias se combinam com informações factuais para produzir conhecimento sobre ação orientada; e última, quando o conhecimento empírico e normativo é transformado em ações públicas, aqui e agora (VIANA, 1996, p. 13).

Não foi possível identificar os elementos da formulação do Programa Criança Feliz para além do que se sugere de transposição do desenho do Programa Primeira Infância Melhor para o plano federal. Destaca-se que esse não é o foco da pesquisa a ser realizada nesta dissertação, sendo necessário que outras pesquisas possam se debruçar sobre essa questão em específico.

2.4.4. Tomada de decisão

O que está envolvido nessa etapa é como se dá o processo decisório da política pública a ser definida. A decisão sempre se dará por parte dos sujeitos políticos (atores governamentais) que estão responsáveis pela condução política, bem como das comunidades de especialistas que apresentam os subsídios necessários para que os decisores políticos efetivem a escolha da política a ser implementada. Segundo Frey (2000, p. 288) “em geral, a instância de decisão responsável decide sobre um ‘programa de compromisso’ negociado já antecipadamente entre os atores políticos mais relevantes”. Nesse sentido, “a tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas” (SECCHI, 2017, p. 51).

A tomada de decisão não é uma etapa meramente racional, na qual as alternativas elaboradas são apresentadas, avaliadas e definida a que apresente um melhor custo-benefício. Como sinalizado acima, os tensionamentos estão presentes e a disputa em torno das intenções dos atores que participam dessa etapa é o que fará com que se chegue a uma política específica. Corroborando essa perspectiva, ao escrever sobre as políticas públicas e o ciclo orçamentário, Antônio Queiroz (2016, p.

25) afirma que “o processo decisório no governo é muito complexo e seu desfecho, em geral, é muito mais produto da negociação e das disputas internas (ideológica, política ou orçamentária, etc.) do que da ação puramente racional [...]”.

Secchi (2017) aponta três formas de entender o processo de escolha da alternativa de política pública a ser implementada: na primeira, tem-se um problema e busca-se soluções para ele; na segunda, os problemas vão se ajustando às soluções, mutualmente; no terceiro, aqueles que decidem a política têm a solução e vão atrás do problema. Entende-se que o PCF se encaixa nesse último modelo. O desenho do PIM já era uma solução experimentada no âmbito estadual e, ao passo que Osmar Terra assumiu o Ministério do Desenvolvimento Social, este ator estratégico buscou estruturar a pauta da primeira infância dentro da pasta de desenvolvimento social, propondo a solução que se tornou o PCF.

As formas de decisão de uma política pública geram alguns modelos específicos do processo decisório: os modelos de racionalidade absoluta ou limitada, nos quais “[...] há o entendimento de que a tomada de decisão obedece a alguns passos sequenciais, em um padrão ideal” (SECCHI, 2017, p. 53); o incrementalismo, no qual se “[...] acredita que em situações de alta complexidade, como geralmente são as situações que envolvem a elaboração de políticas públicas, o elemento político fala mais alto que o elemento técnico” (SECCHI, 2017, p. 54), de forma que, a decisão final sempre será incremental às políticas públicas já existentes, no intuito de não provocar tensões desnecessárias a partir de uma mudança abrupta; e o modelo de múltiplos fluxos, no qual “[...] as decisões são meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão” (SECCHI, 2017, p. 55), sendo potencialmente favorável a tomada de decisão nos momentos chamados de janelas de oportunidades, onde os fluxos das políticas públicas convergem entre si.

Ainda que o modelo dos múltiplos fluxos pareça estar mais relacionado ao processo de construção da agenda é importante destacar que a decisão política acontece no momento de convergência dos fluxos. Nesse sentido, a sanção do Marco Legal da Primeira Infância, em maio de 2016; a efetivação da mudança da gestão federal, em agosto de 2016, a partir do golpe/impeachment de Estado, e; a definição de Osmar Terra para Ministro do MDS, na gestão Temer, podem ser consideradas como o momento em que a janela de oportunidades, da migração de escala do PIM

para o PCF, se abriu no governo federal, pois a pauta da primeira infância já estava incluída na agenda federal através do Marco Legal da Primeira Infância.

2.4.5. Implementação da política pública

Definida a política, esta precisa ser implementada. Sabe-se que muitas das políticas públicas não chegam a essa etapa, principalmente, quando não se estabelece em seu desenho o processo de implementação da política, bem como, quando da implementação, verifica-se que o desenho escolhido apresenta limites de efetivação ou até mesmo quando não é de interesse da gestão implementar a política desenhada. Segundo Secchi (2017, p. 56)

A importância de estudar a fase da implementação está na possibilidade de visualizar, por meio de esquemas analíticos mais estruturados, os obstáculos e as falhas que costumam acometer essa fase do processo nas diversas áreas de políticas públicas [...]

Esse autor destaca que “a fase da implementação é aquela em que a administração pública reveste-se de sua função precípua: executar as políticas públicas” (SECCHI, 2017, p. 57). Já Reader (2014, p. 134) afirma que “ponto importante na fase da implementação é o consenso sobre as metas e os objetivos entre aqueles que executam a política e os que a formulam”.

Secchi (2017) sinaliza ainda que para a efetivação da implementação de uma política pública “[...] o *policymaker* necessita de instrumentos de políticas públicas, ou seja, meios disponíveis para transformar as intenções em ações políticas” (SECCHI, 2017, p. 57-58). Com base na literatura, o autor sistematiza diversos instrumentos de políticas públicas que serão apontadas em seção mais abaixo.

Entre os estudos sobre implementação de políticas públicas identifica-se dois modelos de implementação, a saber: o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up* (SABATIER, 1986 *apud* SECCHI, 2017). Elmore (1979/1980 *apud* VIANA, 1996), por outro lado, indica a existência de duas abordagens de pensar o processo de implementação, a saber: *forward mapping* e *backward mapping*, sendo possível aqui considerá-las como as perspectivas *top-down* e *bottom-up*, respectivamente. Esses modelos serão mais bem tratados adiante, devido à especificidade da presente pesquisa em se debruçar sobre a implementação do Programa Criança Feliz e seus instrumentos de políticas públicas. Ainda sobre a forma de tratamento da análise do processo de implementação, Frey (2000, p. 228) destaca que

No que tange à análise dos processos de implementação, podemos discernir as abordagens, cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas, daquelas cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos.

Nos interessa a segunda abordagem, na qual “[...] o que está em primeiro plano é o processo de implementação, isto é, a descrição do ‘como’ e a explicação do ‘porquê’” (FREY, 2000, p. 228). Nesse sentido, analisar a implementação do Programa Criança Feliz pelo Governo Federal por meio dos instrumentos de políticas públicas, normatizadores de sua implementação, a partir dessa perspectiva acima elencada, se encontra diretamente relacionado com o modelo analítico institucional/burocrático adotado aqui como estruturante do olhar que se lança para a ação do Estado, pois essas legislações identificadas nos permitiram observar a atuação dos atores/órgãos envolvidos com a operacionalidade do Programa, no âmbito do MDS. Importante informar que em relação ao Programa Criança Feliz, a Confederação Nacional de Municípios – CNM publicou, em setembro de 2017, o resultado de uma pesquisa de implementação do Programa nos municípios brasileiros, tendo sido

[...] realizada via contato telefônico por meio de *call center*, e envio de questionário por *e-mail*, pelo qual coordenadores do Cras ou secretários(as) municipais de assistência social respondiam a questões tais como adesão, financiamento, dificuldades para execução do programa e condições de trabalho (CNM, 2017a, p. 01).

O estudo de implementação realizado pela CNM versa sobre diversos elementos envolvidos nesta etapa do processo, desde as questões mais burocráticas referentes à adesão, ao repasse de recursos, financiamento, apoio técnico, estrutura, entre outros elementos, concluindo que o Programa apresenta diversas dificuldades, sejam elas técnicas, operacionais e/ou financeiras (CNM, 2017a).

2.4.6. Avaliação da política pública

A etapa de avaliação pode ser considerada desde antes da política pública ser implementada, funcionando como um diagnóstico da realidade sobre a qual será feita a intervenção; durante o processo de implementação, servindo para o monitoramento da política em questão; bem como depois que a ação governamental foi desenvolvida, elaborando subsídios para a prestação de contas, verificando a efetividade, eficiência e eficácia da política. No final do século XX, Arretche (1999, p. 31) afirmava que “a literatura de avaliação de políticas públicas costuma distingui-las em termos de sua

efetividade, eficácia e eficiência [...]”. A autora apresenta então cada um dos tipos dessas avaliações explicitando as mesmas com exemplos práticos de sua diferenciação e aplicação.

Para efeitos desse escrito, toma-se a avaliação como a etapa desenvolvida durante e depois da implementação da política pública. Conforme afirma Secchi (2017, p. 63)

A avaliação é a fase do ciclo de políticas públicas em que o processo de implementação e o desempenho da política pública são examinados com o intuito de conhecer melhor o estado da política e o nível de redução do problema que a gerou.

Para fins de alcançar o objetivo de monitorar e prestar contas da ação governamental faz-se necessária a definição precisa de indicadores que permitam, tanto quantitativa, como qualitativamente, avaliar a política implementada. Observa-se que

Entre outras funções, o processo de avaliação deve promover e melhorar a cooperação entre os atores envolvidos na implementação da política pública, contribuir para reduzir incertezas e evitar problemas, além de cobrar eficácia, eficiência e sustentabilidade da política ou do empreendimento (QUEIROZ, A., 2016, p.42).

Frey (2000) indica que a avaliação pode levar ao fim do ciclo da política pública ou ao início de um novo ciclo. Conforme afirmado acima, Reader (2014, p. 135) indica que “a fase de avaliação pode ocorrer em três diferentes etapas da implementação da política: antes (*ex ante*), durante (*in itinere* ou monitoramento) ou depois (*ex post*)”. Seja no processo de monitoramento (durante), quanto de prestação de contas (depois), compreende-se que a avaliação permite qualificar as funções dos conselhos de políticas públicas, que, em uma gestão democrática participativa, têm lugar central no acompanhamento da ação governamental. A avaliação pode então gerar resultados que permitam incentivar a continuação da política, a reformulação pontual ou extinção desta.

Diversos são os estudos sobre avaliação de políticas públicas, a constituição desse campo, como também inúmeras são as pesquisas realizadas nesse sentido. Por não se tratar do foco desta pesquisa, não se aprofundará tais estudos. No entanto, a título de exemplo indica-se as seguintes produções: “Tendências no estudo sobre avaliação” (ARRETCHE, 1999); “A política da avaliação de políticas públicas” (FARIA, 2005); “Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção” (TREVISAN; VAN BELLEN, 2008), e; “O estado da arte da avaliação de

políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil” (RAMOS; SCHABBACH, 2012).

Referente ao Programa Criança Feliz, no que se refere à avaliação do mesmo, destaca-se que o próprio Ministério vem realizando uma avaliação quantitativa do Programa, desenvolvida por uma equipe de pesquisadores, vinculados inicialmente à Universidade Federal de Pelotas: César Victora, Iná Santos e Thiago Munhoz. Tal pesquisa tem como objetivo “[...] avaliar o impacto do Programa Criança Feliz (PCF) sobre a estimulação intelectual no ambiente doméstico e sobre o desenvolvimento cognitivo e psicomotor de crianças brasileiras menores de três anos” (VICTORA; SANTOS; MUNHOZ, 2017, p. 02). Em sua produção dissertativa, Capilheira (2018, p. 124) já indicava a existência do desenvolvimento de uma pesquisa de avaliação do Programa, ao trazer o envolvimento de “[...] César Victora, médico epidemiologista [como] responsável por avaliar e monitorar o programa até 2020 [...]”.

Além dessa avaliação quantitativa, recentemente o Ministério da Cidadania publicou o documento “Avaliação de implementação do Programa Criança Feliz – Relatório Final” (SAGI, 2019), no qual é apresentada a sistematização de uma avaliação de caráter qualitativo do PCF que envolveu quinze municípios brasileiros acerca do processo de implementação do Programa Criança Feliz nos municípios e que foi desenvolvida por uma equipe de consultores da Unesco, contratados especificamente para “[...] desenvolver os roteiros de entrevistas, implementar o trabalho de campo e analisar as informações coletadas, além de realizar sugestões para o aprimoramento do PCF” (SAGI, 2019, p. 08), figurando, dessa forma, como uma avaliação *in itinere*.

A seguir, apresenta-se com mais aprofundamento os estudos sobre a implementação das políticas públicas e de instrumentalização de políticas públicas, que dão base ao recorte desta dissertação, na escolha das legislações publicadas pela gestão federal que regulamentam o processo de implementação do Programa Criança Feliz nos estados e municípios.

2.5. O foco na implementação

Ao buscar explicar aqui essa fase da política pública, identificou-se as produções acadêmicas brasileiras recentes acerca dessa etapa, principalmente,

aquelas que versavam sobre as teorias quanto ao processo de implementação. Partindo desses estudos, pode-se afirmar que “em seu sentido mais geral, implementar significa: executar algo, um plano, programa ou projeto, por exemplo; colocar em prática por intermédio de providências concretas” (FARIA, 2012a, p. 07).

Devido à centralidade do modelo do ciclo de políticas públicas nos estudos da área, durante parte do tempo, “[...] entendeu-se que [a implementação] seria uma etapa subsequente à decisão e definição das metas e objetivos a serem alcançados” (NOGUEIRA; FAGUNDES, 2015, p. 02). Sendo assim,

De forma geral, a implementação comparece na teoria das políticas públicas como uma esfera meramente administrativa e deixa, portanto, de considerar importantes consequências das dinâmicas de implementação (LOTTA; PAVEZ, 2010, p. 110).

Pela compreensão de seu caráter mais administrativo, os estudos de implementação foram deixados para a administração pública, ao ponto de ser considerado o “elo perdido” (SILVA; MELO, 2000) da análise de políticas públicas. Nogueira e Fagundes (2015, p. 02) indicam que a implementação

Situava-se mais como preocupação dos administradores tendo como suposto que não haveria outras decisões a serem tomadas em relação aos anteriores processos decisórios, constituindo-se em uma questão de gestão, a qual, bem conduzida seria suficiente para dar conta dos resultados a serem alcançados.

Essas questões faziam com que a implementação não figurasse com tanta frequência como objeto de estudo dos pesquisadores de políticas públicas. Nesse sentido, Faria (2003) aponta que a maioria dos estudos do campo da análise de políticas públicas tinha como foco os processos decisórios, havendo poucas pesquisas sobre o processo de implementação e avaliação. Conforme o autor, no início do século XXI, “[...] qualquer exame da produção brasileira recente evidenciar[á] a quase inexistência de análises mais sistemáticas acerca dos processos de implementação” (FARIA, 2003, p. 22). Corroborando Faria (2003), Lotta e Pavez (2010, p. 110) afirmam que

Os modelos teóricos tradicionalmente usados na análise de políticas públicas dão atenção restrita à observação dos efeitos do processo de sua implementação, especialmente dos que decorrem da interação entre os distintos níveis administrativos e o contexto local. A análise centra-se comumente na formulação e na tomada de decisão desses formuladores.

Outros autores sinalizam ainda que “quando se fala em implementação governamental, está se falando da menos estudada das fases das políticas públicas [...]” (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1947). Por outro lado, reiterando o explicitado até aqui, Lotta e colaboradores (2018) ao desenvolverem um levantamento dos estudos de implementação de políticas públicas nos últimos anos, tanto no Brasil como no cenário internacional, identificam que “[...] enquanto as fases de agenda e formulação ganharam espaço na literatura nas últimas décadas, os estudos de implementação se iniciaram posteriormente e ainda têm espaço relativamente restrito, embora em constante crescimento” (LOTTA, *et al.*, 2018, p. 781).

No desenvolvimento dos estudos de implementação um viés se faz presente com maior demarcação. Para Lima e D’Ascenci (2013, p. 102) “[...] os trabalhos nesse campo giram em torno da definição de variáveis que expliquem o sucesso ou o fracasso da implementação de políticas públicas”. Já Lotta (2012, p. 21) afirma que esse tipo de pesquisa “[...] fica restrita a analisar como as ações postas em curso são distintas das planejadas, focando, portanto, os ‘erros’ que daí derivam”. Partindo desses autores, observa-se que os estudos de implementação de políticas públicas parecem ter mais um caráter eminentemente prescritivo, visando uma melhor efetivação da ação, programa ou política implementada. Nessa perspectiva,

O campo de estudos de implementação de políticas públicas está fortemente atrelado às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político-administrativos, que permitam o incremento das atividades implementadoras (LIMA; D’ASCENCI, 2013, p. 101).

A produção sobre a etapa da implementação no campo da análise de políticas públicas veio ganhar foco apenas mais tarde, devido a algumas características específicas. Em estudo recente, Faria (2012a, p. 08) indica que

[...] o estudo sobre implementação só se tornou difundido e sistemático a partir do reconhecimento generalizado: (a) de que o processo de implementação pode ser o responsável principal pelo baixo impacto das políticas públicas e (b) do caráter falacioso da distinção entre política e administração.

Sendo assim, “a pesquisa sobre a implementação diz respeito ao desenvolvimento de conhecimento sistemático acerca do que emerge ou é induzido, quando os atores lidam com o problema da política” (O’TOOLE JÚNIOR, 2000, p. 266 *apud* FARIA, 2012a, p. 10). Recentemente, o cenário de produção acadêmica sobre a fase da implementação vem se modificando um pouco, apresentando uma melhor

consolidação. É possível verificar que “[...] foi na década de 2000 que ocorreu, no país, o boom de estudos sobre a implementação de políticas públicas, pelo menos no âmbito da produção discente dos programas de pós-graduação *scrito sensu*” (FARIA, 2012b, p.26; 2012c, p. 140).

No bojo dessas produções, Lotta e Pavez (2010, p. 110) demarcam que “[...] persiste uma lacuna teórica e de estudos empíricos que iluminem o papel do processo de implementação e das práticas da burocracia, em seus distintos níveis administrativos, nos resultados das políticas públicas”. Produções atuais, no entanto, têm se debruçado sobre o papel das burocracias na implementação das políticas públicas, principalmente, das burocracias de nível de rua. Para Lotta (2012, p. 21) “[...] o papel e influência dos burocratas no processo de implementação é central para compreendermos como, de fato, as ações são colocadas em prática e quais são os fatores que influenciam na mudança de rumos e nos resultados das políticas públicas”.

Os estudos acerca das burocracias de nível de rua demarcam que a fase da implementação se configura como um momento de redefinição e reelaboração das políticas públicas, pois os operadores dessas políticas, quase sempre, precisam definir questões referentes à implementação da plataforma em questão, muitas vezes, modificando a perspectiva inicial por meio da qual foi elaborada aquela política. Dessa forma, entre os estudos de implementação tais pesquisas sobre esse tipo de burocracia têm ganhado importância. A autora acima afirma que “quando analisamos a literatura sobre implementação, o olhar para a atuação dos burocratas também aparece como um eixo analítico relevante, especialmente dos burocratas de nível de rua enquanto implementadores de políticas públicas” (LOTTA, 2012, p. 24).

Apesar de todos esses elementos dos estudos sobre a implementação, toma-se como horizonte nesta dissertação que “[...] a fase de implementação reserva uma série de oportunidades para a compreensão das estruturas, instituições, processos e valores das políticas públicas (LOTTA, *et al.*, 2018, p. 783). Ao analisar as normativas acerca do processo de implementação do Programa Criança Feliz, no período de 2016 a 2018, espera-se compreender a lógica de funcionamento do Estado, e de como os instrumentos normativos de políticas públicas utilizados para regulamentar a sua implementação apontam para uma forma específica de gestão do Estado.

Cabe ainda apresentar aqui os modelos clássicos de estudos sobre a implementação, que foram desenvolvidos e consolidados na literatura, a saber: o

modelo *top-down* e o modelo *bottom-up*; e as questões referentes aos instrumentos de implementação de políticas públicas. Na próxima seção será explanado esses modelos *top-down* e *bottom-up*. Na seção seguinte se apresentará os instrumentos de políticas públicas.

2.5.1. Os modelos *top-down* e *bottom-up*

Entre os estudos de implementação de políticas públicas o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up* são tidos como perspectivas clássicas desenvolvidas e bastante utilizadas por diversos pesquisadores. Conforme Lima e D'Ascenci (2013, p. 102)

Uma delas toma como foco de análise o processo de formulação da política pública, e as variáveis destacadas são referentes às normas que a estruturam. A segunda abordagem enfatiza elementos dos contextos de ação nos quais a política será implementada. Toma como variáveis as condições dos espaços locais e as burocracias implementadoras.

O desenvolvimento dessas perspectivas se deu de tal forma que, “no começo dos anos 1980, o debate se polarizou entre as abordagens *top-down* e *bottom-up*, o que também reflete diferenças conceituais e ideológicas sobre o papel do Estado e a necessidade de controle da coisa pública” (LOTTA, *et al.*, 2018, p. 785). Se, no campo dos estudos de implementação de políticas públicas, a abordagem utilizada pelos pesquisadores aponta questões sobre a perspectiva do Estado, é possível também afirmar que, no campo da operacionalidade da implementação de uma política pública por parte de uma gestão governamental, a forma de implementar determinada ação traduz a concepção do Estado que essa gestão possui, sendo possível identificar o modelo de papel do Estado adotado a partir do processo de implementação e dos seus instrumentos de políticas públicas utilizados.

Observa-se que na visão clássica sobre políticas públicas, “a implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (*top-down*)” (SILVA; MELO, 2000, p. 05). Dentro dessa lógica, o foco centra-se no processo de formulação e desenho da política pública, entendendo que os atores envolvidos na formulação são os únicos decisores da ação governamental, sendo aqueles que implementam, apenas operadores das decisões já tomadas. Corroborando essas questões, para Lotta e colaboradores (2018, p. 784) a perspectiva *top-down*

[...] considera que a política pública é formulada no topo da hierarquia das agências públicas, legitimada pelo grupo político que as comanda e, então, traduzida em instruções aos níveis hierárquicos abaixo, até atingir o público beneficiário.

Na visão *top-down*, a “[...] hipótese é a de que é possível separar claramente a elaboração da implementação de uma política, e que os implementadores são de fato os agentes daqueles que decidem” (NAJBERG; BARBOSA, 2006, p. 40). Nesse sentido,

No modelo *top-down*, de cima para baixo, a ênfase é na perspectiva dos burocratas de alto nível hierárquico, supondo uma linha de comando sem questionamento por parte dos níveis burocráticos situados nos níveis mais baixos da administração e com reduzido grau de discricionariedade (NOGUEIRA; FAGUNDES, 2015, p. 03).

Para Cline (2000 *apud* GONTIJO, 2012, p. 89) o modelo *top-down* “[...] tem como foco os problemas de gestão organizacional, entendendo que a autoridade das estruturas governamentais e o controle sobre os servidores são os elementos essenciais para a efetividade da gestão”. Por isso os estudos quanto à implementação eram deixados mais para o campo da administração pública e não ganhando tanto desenvolvimento entre os estudos de políticas públicas. É possível verificar que “a atuação do setor público aqui [no modelo *top-down* de implementação] é vista nos termos de um processo puramente administrativo e não como um conjunto de contradições, posturas e valores” (CLINE, 2000 *apud* GONTIJO, 2012, p. 89).

Observa-se que “[...] o controle do processo de implementação por parte do topo da hierarquia é valorizado como forma de manter as políticas públicas o mais próximo possível de suas concepções iniciais” (LOTTA, *et al.*, 2018, p. 785). Sendo assim,

Limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores são questões centrais. Regras claras, compreensíveis e específicas visam a permitir a difusão do plano e minimizar a discricionariedade, considerada uma distorção da autoridade governamental (LIMA; D’ASCENCI, 2013, p. 103).

Em contraposição a esse modelo, foram sendo desenvolvido outros estudos, nos quais a preocupação estava relacionada exatamente a compreender como os implementadores de políticas públicas também decidem sobre determinada política. Essa perspectiva, denominada “[...] *bottom-up* está mais preocupada com a cooperação entre os atores que implementam a política formulada” (CLINE, 2000 *apud* GONTIJO, 2012, p. 89), analisando assim, em alguns casos, o grau de

discricionariedade da burocracia de nível de rua sobre o desenho final da política ofertada.

Portanto, “no modelo *bottom-up*, ou seja, de baixo para cima, a ideia central que contém é a impossibilidade da existência de um controle perfeito no processo de elaboração da política, incluindo aqui, o momento da implementação” (NOGUEIRA; FAGUNDES, 2015, p. 04). Além da falta de controle, toda e qualquer implementação de política pública é permeada de tensões, conflitos e jogos de poder. Na abordagem *bottom-up* isso não se configura como um problema, pois

Nessa orientação os conflitos de interesse são percebidos como parte constituinte da dinâmica da gestão pública. Assim, trabalhar com o potencial desses conflitos, de forma a transformá-los em relações de parceria entre gestores, agências e setores, não é um problema em si mesmo, tratando-se, na verdade, de uma das características do processo de gestão (CLINE, 2000 *apud* GONTIJO, 2012, p. 89).

Segundo Najberg e Barbosa (2006, p. 41) “a abordagem *bottom-up* facilita a perspectiva da formulação, da implementação e da avaliação de políticas públicas como fases interdependentes, como na verdade, o são”. A partir desse olhar, o modelo do ciclo de política pública que era visto como linear, se complexifica, levando a compreender que qualquer política pública está a todo momento sendo reelaborada e redefinida, com a interferência de diferentes atores em diversas arenas possíveis. Na perspectiva *bottom-up* verifica-se que a implementação

[...] é entendida como resultante da interação entre diferentes níveis de sistemas governamentais e não governamentais, dinamizada por atores políticos com interesses e expectativas distintas, além de arenas discursivas e formas de lutas políticas também diversas (NOGUEIRA; FAGUNDES, 2015, p. 04).

Os estudos sobre as burocracias envolvidas na implementação de uma política pública são cruciais para a perspectiva *bottom-up*, principalmente, das burocracias de nível de rua, porque, “nessa abordagem a burocracia responsável pela implementação é variável explicativa” (LIMA; D’ASCENCI, 2013, p. 104) da política pública. Para tanto, “ela parte dos atores – públicos e privados – envolvidos na implementação dos programas e examina os seus objetivos pessoais e institucionais, suas estratégias e sua rede de contatos” (NAJBERG; BARBOSA, 2006, p. 41). Segundo Lotta e colaboradores (2018, p. 785)

[...] uma vez que os agentes implementadores estão sujeitos a múltiplas pressões, os estudos sobre a implementação deveriam considerar essas interações. Isso significa iniciar a análise pela entrega dos resultados da política pública e, a partir deles,

compreender as diferentes interações que aconteceram para que se chegasse àquele ponto.

Partindo-se de baixo para cima, ou seja, do momento no qual a política pública é executada, materializada e ofertada à população, diversos estudos têm apontado contribuições significativas para a potencialização da efetividade das políticas públicas e da necessidade de se considerar os contextos onde essas são implementadas. Ainda que na atualidade outras abordagens sobre a implementação de políticas públicas venham se desenvolvendo, não se buscou explorar aqui essas novas perspectivas.

Em relação ao Programa Criança Feliz, como se verificará com mais detalhe no capítulo seguinte, principalmente, a partir da análise das normativas emitidas pelo MDS, o modelo de implementação adotado pela Gestão Federal trata-se da perspectiva *top-down*, no intuito de que o desenho do Programa seja operacionalizado, tal e qual, nas realidades municipais. Para tanto, a publicação de diversas portarias por parte da estrutura administrativa com maior poder institucional, regulamentando as ações de implementação deste, com cada vez maior centralização das responsabilidades da coordenação do Programa em uma secretaria específica irão servir de elementos concretos para a abordagem *top-down* de implementação buscar ser garantida.

2.5.2. Os instrumentos de políticas públicas

Como indicado anteriormente, Secchi (2017) sinaliza que para a efetivação da implementação de uma política pública “[...] o *policymaker* necessita de **instrumentos de políticas públicas**, ou seja, meios disponíveis para transformar as intenções em ações políticas” (SECCHI, 2017, p. 57-58, grifo nosso). Partindo de uma perspectiva similar, Ollaik e Medeiros (2011, p. 1945) afirmam que

[...] qualquer política pública é composta de uma série de meios através dos quais o Estado age, exerce seu poder ou o limita, tais como o uso de regulação, subsídios, campanhas de informação, entre outros, para influenciar o comportamento dos cidadãos e alcançar os objetivos da política pública [...].

No entanto, conforme Lascoumes e Le Galès (2012b, p. 20) “os instrumentos de ação pública representam [...] um domínio ainda relativamente pouco explorado” nos estudos de políticas públicas. Amorim e Boullosa (2013, p. 59) também afirmam que “apesar de oferecerem elementos importantes para a compreensão do processo

político, os instrumentos de políticas públicas ainda são pouco estudados, sobretudo devido a uma visão funcionalista destes”. No que tange ao desenvolvimento dessa área específica no campo das políticas públicas

[...] a questão dos usos de distintos instrumentos governamentais na gestão para implementação de políticas públicas parece ainda não ter sido devidamente estudada no Brasil. É assunto que precisa ser pesquisado, pois [...] cada instrumento governamental escolhido influencia sobremaneira a forma e a qualidade da implementação (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1962).

O interesse desta dissertação na análise de um tipo específico de instrumento de política pública envolvido na implementação do Programa Criança Feliz é de entender como nesse instrumento (normativas/legislações) o processo político de disputas e tensões em torno da ação do Estado se revela e que perspectiva de papel de Estado está presente no posicionamento da gestão governamental ao buscar implementar o PCF, ou seja, qual modelo de implementação de política pública é possível vislumbrar da análise desses instrumentos. Para Lascoumes e Le Galès (2012b, p. 31)

[...] a instrumentação evoca questões centrais tanto para a compreensão dos estilos (modos) de governo, quanto para a das transformações contemporâneas de ação pública (experimentação crescente de novos instrumentos, coordenação entre instrumentos).

Na busca de definição do que seja um instrumento de política pública, “define-se instrumento governamental como um método identificável por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com um problema público” (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1945). Sobre os instrumentos de políticas públicas, verifica-se que

Tradicionalmente, os instrumentos de política têm sido analisados como ferramentas do governo para alcançar objetivos políticos por meio de distintas políticas públicas, sendo avaliada sua eficácia a partir do alcance dos efeitos esperados pelos governantes (ANDRADE; VALADÃO, 2017, p. 409).

Por outro lado, em uma definição clássica quanto aos instrumentos de políticas públicas, é possível afirmar que

Um instrumento de ação pública constitui um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o poder público e seus destinatários em função das representações e das significações das quais é portador (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012b, p. 21, grifo do autor).

Um instrumento de política pública serve para a operacionalização da ação do Estado e estrutura a forma desse Estado de lidar com o problema público, havendo

vários tipos desses instrumentos, dentre os quais, a partir do modelo de implementação adotado pela gestão, alguns deles se farão mais presentes. Amorim e Boullosa (2013, p. 60-61) sinalizam que

[...] um instrumento de políticas públicas pode se apresentar em diferentes modos, com diferentes graus de complexidade, produzindo diferentes subsistemas atoriais de políticas públicas, mobilizando muitos e diferentes recursos, com diferentes graus de precisão, coerência, pertinência, eficiência, eficácia, a depender de quem o observa.

Com base na literatura do campo de públicas, Secchi (2017) sistematiza os seguintes instrumentos: regulamentação; desregulamentação e legalização; aplicação da lei; impostos e taxas; subsídio e incentivo fiscal; prestação direta de serviço público; terceirização de serviço público; prestação pública de serviço de mercado; prestação privada de serviços de mercado; informação ao público; campanhas/mobilização; seguros governamentais; transferência de renda; discriminação seletiva positiva; prêmios e concursos, e; certificados e selos (Cf. SECCHI, 2017, p. 58-59). Já Lascoumes e Le Galès (2012b, p. 20) apontam que “a título indicativo é possível catalogar minimamente esses instrumentos [em]: legislativo e regulador, econômico e fiscal, convenção e incentivo, informativo e de comunicação”.

O processo de definição de um ou mais instrumentos de políticas públicas para a implementação da ação do Estado leva em consideração o desenho da política, sua estruturação e arranjo institucional, mas também as perspectivas de gestão que esteja realizando o desenho e a implementação da política. Conforme Ollaik e Medeiros (2011, p. 1953) “[...] esses instrumentos seriam escolhidos conforme o contexto institucional, a capacidade governamental, os recursos fiscais, o apoio político, a informação disponível e as escolhas passadas”. Esses mesmos autores reiteram que “a escolha também é influenciada por normas culturais e ideologias dominantes, pois [estas] afetam as atitudes perante o Estado” (OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1954).

Quanto ao Programa Criança Feliz, observa-se que essa plataforma da ação do Estado, para conseguir realizar a sua devida operacionalização, se valeu de instrumentos de políticas públicas já utilizados no escopo da política de assistência social, como as normativas regulamentadoras das ações no SUAS; o financiamento por transferência de recursos através de repasse fundo a fundo; os sistemas de pactuação, adesão e aprovação de uma política pública nos CAS; como também

produção de documentos técnicos e campanhas midiáticas. Não se buscou identificar a utilização de outros instrumentos governamentais na implementação do Programa, nem avaliar a qualidade da escolha desses instrumentos de política pública para a implementação do Programa. Para fins desta dissertação, serão utilizados apenas os instrumentos regulamentadores da implementação do Programa, ou seja, as normativas publicadas pela Presidência, pelo MDS, pela SNAS, pela SNPDI, pelo CNAS e pela CIT.

Cabe considerar ainda que, como já indicado anteriormente nesta produção dissertativa, o próprio Programa Criança Feliz, enquanto um desenho de ação do Estado, parece se configurar dentro do que Amorim e Boullosa (2013) afirmam ser instrumentos para ganho de escala. Para essas autoras, “instrumentos para ganho de escala se particularizam por serem fruto de um processo de redesenho, devido a uma necessária migração de escala de implementação, mantendo [...] uma certa identidade de propósitos” (AMORIM; BOULLOSA, 2013, p. 61).

O Programa Criança Feliz trata-se de uma plataforma que era executada no contexto estadual, no escopo da política de saúde, no Rio Grande do Sul, no desenho do Programa Primeira Infância Melhor, que ganhou migração de escala para o cenário federal, dentro da política de assistência social: o PCF/Programa Primeira Infância no SUAS. Como já afirmado, o desenho do PIM já era uma solução experimentada no âmbito estadual e, ao passo que Osmar Terra assumiu o Ministério do Desenvolvimento Social, este ator estratégico buscou estruturar a pauta da primeira infância dentro da pasta de desenvolvimento social, propondo a solução que se tornou o PCF. Corroborando esta leitura feita aqui, Amorim e Boullosa (2013, p. 66) demarcam que “um instrumento originalmente desenhado para uma micro escala territorial que se desloca para uma macro escala, implica um redesenho visando garantir aderência ao novo recorte da realidade” (AMORIM; BOULLOSA, 2013, p. 66).

O redesenho da ação do PIM, que se desenvolvia no âmbito da saúde no cenário estadual do Rio Grande do Sul se transformou no formato do PCF, mas para se operacionalizar através da política de assistência social e utilizar de seus instrumentos de implementação de políticas públicas necessitou ganhar um novo redesenho, quer seja, o Programa Primeira Infância no SUAS, ainda que esse último figure apenas como uma roupagem para garantir a operacionalização do PCF. Finalizando essas reflexões, as autoras que estabelecem a particularidade dos

instrumentos para ganho de escala ponderam que “a migração de escala de um instrumento de política pública requer tanto o refinamento do que já existe, quanto a busca do novo diante das diferentes escalas vivenciadas” (AMORIM; BOULLOSA, 2013, p. 67).

2.6. Algumas considerações sobre o capítulo

O campo de estudos das políticas públicas se configura como uma das áreas de estudo das ciências sociais. Aqui, buscou-se delimitar o que o autor desta dissertação compreende como a análise de políticas públicas de cunho descritivo, buscando identificar modelos teóricos que pudessem subsidiar a análise das normativas de implementação do Programa Criança Feliz elaboradas pela gestão do Governo Federal.

Na busca dessa delimitação teórica identificou-se que os modelos institucional/burocrático e explicativo/processual parecem responder ao intuito de desenvolver uma análise descritiva do Programa em questão, buscando visibilizar as tensões e disputas de poder que aparecem nos instrumentos de políticas públicas de implementação desse Programa, em específico, as normativas que regulamentam essa implementação. A teoria do ciclo de políticas públicas como um dos modelos processuais e explicativos permitiu analisar as ações governamentais que são geradas em respostas às demandas da sociedade que conseguem se transformar em problemas políticos e adentrar a agenda do governo. No nosso caso em questão, ao se debruçar sobre cada etapa do ciclo da política pública, foi possível ir apontando os elementos da pauta da primeira infância e do Programa Criança Feliz relacionados com aquela etapa, apresentando um panorama inicial e não aprofundado do PCF ao longo do ciclo da política pública.

É importante indicar que, no dia-a-dia da política pública, a linearidade da mesma não se dá de forma tão delimitada e conforme visto na teoria do ciclo da política pública. Muitas vezes, os ciclos encontram-se misturados, ou seguem uma não-linearidade, gerando confusão em quem se apegava ao referencial teórico para realizar a devida análise da política. A teoria do ciclo de políticas públicas deve servir como ferramenta de análise e, quase sempre, será preciso lançar mão de outras teorias de análise das políticas públicas para melhor apreender a realidade que esteja

sendo pesquisada. No caso do PCF, e por não ser o foco principal desta dissertação, não se lançou foco aqui para as não linearidades que o Programa tem vivido ao longo dessa sua criação e implementação.

A especificação dos estudos de implementação, com os modelos *top-down* e *bottom-up*, assim como com os elementos referentes aos instrumentos de políticas públicas, como ferramentas para a operacionalização de uma plataforma de política pública foi o escopo necessário para realizar o recorte sobre o qual se debruçar nesse estudo, tendo em vista que a implementação do PCF é permeada de vários elementos de uma implementação *top-down* e se tem utilizado da publicação de normativas regulamentadoras do Programa pra assegurar questões que seriam cruciais para o Governo Federal, no intuito de garantir a efetivação do desenho nacional do Programa. No próximo capítulo se contextualiza o processo de categorização da vida em fases etárias, a particularidade da primeira infância como nova categoria que veio conseguindo fundamentação legal e entrando na agenda governamental, até o desenvolvimento da plataforma do Programa Criança Feliz, para então, a partir do modelo analítico institucional/burocrático, buscar caracterizar os arranjos institucionais do PCF e toda a sua estruturação.

3. O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ

Esse capítulo pretende contextualizar o processo de categorização da vida e das construções normativas das faixas etárias da vida humana na sociedade ocidental através de marcos legais, na perspectiva de que essas legislações elaboradas dão base para o desenvolvimento de políticas públicas específicas a cada etapa da vida sobre a qual versam. Destaca-se o processo de construção de normativas legais quanto ao período categorizado como infância, seja situando o cenário internacional, a partir da Convenção sobre os Direitos da Criança, em 1989; seja com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, no Brasil, em 1990; e mais recentemente, com a construção de um aparato legal específico voltado para a primeira infância, a saber, a Lei n. 13.257/2016, reconhecido como o Marco Legal da Primeira Infância.

O Marco Legal da Primeira Infância prevê princípios e diretrizes para o desenvolvimento “[...] de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano [...]” (BRASIL, 2016a). No âmbito nacional, com base nessa legislação, o Governo Federal lançou em outubro de 2016 o Programa Criança Feliz, através do Decreto n. 8.869/2016, objeto de estudo desta dissertação.

O processo de inserção da pauta da primeira infância na agenda do governo é apontado, desde as articulações da Rede Nacional Primeira Infância, passando pela construção e aprovação pelo CONANDA do Plano Nacional pela Primeira Infância até culminar na elaboração, tramitação, aprovação e sanção do Marco Legal da Primeira Infância.

A partir do modelo institucional/burocrático dos estudos de políticas públicas, descreve-se então o Programa Criança Feliz e seus arranjos institucionais, seus objetivos, público-alvo, componentes de operacionalização, com destaque específico para as visitas domiciliares. O modelo de governança do Programa e o passo a passo da implantação também são elencados. Apresenta-se os elementos de participação da Política de Assistência Social no Programa Criança Feliz, a saber, o Programa Primeira Infância no SUAS, que tem sido a forma de concretização do PCF nos municípios, e através do qual a centralidade das visitas domiciliares têm acontecido.

Por fim, sistematiza-se as normativas legais (portarias), os documentos e cadernos que contém as orientações acerca do Programa e do processo de

implementação nos estados e municípios. As normativas se constituíram o *corpus* de análise de conteúdo desta dissertação, conforme apontado nos procedimentos metodológicos.

3.1. A categorização da vida

Partindo da contribuição de alguns estudos das ciências sociais, é possível afirmar que as construções de cronologias e categorias classificatórias da vida humana têm sido um fenômeno social presente ao longo do desenvolvimento das diversas sociedades. Isso não significa dizer que tais elementos sejam naturais da sociedade humana e sim, que a categorização e cronologização da vida são construções sociais historicamente datadas, que respondem às dinâmicas de vida e de estratificação social de determinada sociedade ou povo.

Contudo, observa-se que, necessariamente, a cronologização da vida tem sido uma característica mais recorrente nas sociedades ocidentais. Nessas sociedades “[...] as idades cronológicas [...] são um mecanismo básico de atribuição de *status* [...], de definição de papéis ocupacionais [...], de formulação de demandas sociais [...] etc.” (FORTES, 1984 *apud* DEBERT, 2007, p. 56). Ou seja, a estratificação etária da vida nas sociedades ocidentais funciona como definidora de determinados direitos e deveres para cada franja cronológica, colocando assim os sujeitos sociais em hierarquias societárias que possibilitam ou restringem o acesso aos bens culturais produzidos pela sociedade em questão, bem como a todo o funcionamento do espaço da *polis*.

À medida que as sociedades foram desenvolvendo relações sociais de produção cada vez mais complexas, esse processo de categorização e cronologização da vida foi aumentando, de forma que é possível encontrar categorias de fases da vida na atualidade, que, necessariamente, não existiam anteriormente. O processo de complexificação das relações sociais é um fenômeno das sociedades capitalistas. Nas sociedades capitalistas atuais essas construções sociais de fases da vida servem para estabelecer quem produz trabalho e lucro para o capital e; quem estaria nas franjas etárias marginais, apartados da produção social do trabalho. Para esses sujeitos marginalizados se impõe como necessária a ação do Estado, para, através de políticas sociais, garantir sua inserção social de forma a produzirem valor

para o capital ou a não demandarem, no futuro, gastos sociais maiores por parte do Estado.

Tal complexificação societária ainda, além de normatizar a vida em categorias etárias, tem gerado profundas desigualdades sociais fundamentadas em diversos marcadores sociais de subalternização de determinadas franjas populacionais, em uma miríade de interseccionalidades que estabelecem uma verdadeira hierarquização social, em meio à qual as/os empobrecidas/os possuem características muito bem delimitadas de raça/cor, territorialidade, sexo e idade, por exemplo.

Dessa forma, observa-se que a categorização e cronologização da vida, subsidiadas por discursos científicos, - os quais estabelecem o que seria esperado e desejado para cada fase etária, - muitas vezes, funciona como uma justificativa social para o controle dos corpos e manutenção do *status quo*, com ações específicas de políticas públicas destinadas àquelas/es que se encontram excluídos da sociedade, em uma suposta ação de potencialização dos sujeitos marginalizados e de preocupação com o futuro desses, mas que revelam a perspectiva de risco social relacionados a essa população vulnerabilizada e de busca de desenvolvimento de capital humano disponível para o avanço do capitalismo.

É importante destacar que a periodização da vida é um fato social e histórico, ou seja, trata-se da definição de categorias de idade que são socialmente produzidas, sendo que cada fase da vida categorizada por determinada sociedade ganha significados particulares em contextos históricos, sociais e culturais específicos (DEBERT, 1999; 2007).

Para regulamentar as etapas da vida, algumas sociedades foram desenvolvendo normativas legais que especificam e singularizam cada período estabelecido, direcionando a essas franjas etárias direitos e deveres específicos. Debert (2007, p. 58) sinaliza a importância da cronologização nesse processo, ao afirmar que “[...] as idades são institucionalizadas política e juridicamente”. Ou seja, o estabelecimento desses direitos e deveres, muitas vezes é demarcado por peças normativas constitucionais ou infraconstitucionais de determinado país.

No que se refere ao nosso interesse de pesquisa, a autora destaca um elemento importante para pensar a ação do Estado através das políticas públicas, ao afirmar que

[...] os sistemas de datação, dos quais o reconhecimento das idades cronológicas dependem, são irrelevantes se não forem cruciais para o

estabelecimento de direitos e deveres políticos, isto é para o *status* de cidadão. A idade cronológica só tem relevância quando o quadro político-jurídico ganha precedência sobre as relações familiares e de parentesco para determinar a cidadania (DEBERT, 2007, p. 57-58).

Nesse sentido, é possível compreender que as delimitações etárias legais são apenas uma convenção social, muitas vezes, estabelecidas com o auxílio de algum saber científico, funcionando para definir direitos e deveres, para delimitar os graus de cidadania possíveis na cena social. Ainda segundo Debert (2004, p. 47)

Os critérios e normas da idade cronológica são impostos nas sociedades ocidentais não porque elas disponham de um aparato cultural que domina a reflexão sobre os estágios de maturidade, mas por exigência das leis que determinam os deveres e direitos do cidadão.

Os processos de institucionalização da vida abrangem todas as esferas do viver e, como dito acima, estão relacionados com a complexificação das relações sociais na estrutura das sociedades capitalistas. Conforme Debert (2007, p. 59)

Essa institucionalização crescente do curso da vida envolveu praticamente todas as dimensões do mundo familiar e do trabalho e está presente na organização do sistema produtivo, nas instituições educativas, no mercado de consumo e nas políticas públicas, que cada vez mais têm como alvo **grupos etários específicos** (grifo nosso).

Pode-se observar o quanto esse apontamento é real no contexto brasileiro. Atualmente existem quatro legislações que versam sobre os critérios de idade: a Lei n. 8.069/90 (Estatuto da Criança e do Adolescente); a Lei n. 10.741/03 (Estatuto do Idoso); a Lei 12.852/13 (Estatuto da Juventude) e; a Lei 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância)⁷.

A primeira, do ano de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei n. 8.069/90, define as categorias etárias das crianças e dos adolescentes. As crianças são tidas como os sujeitos que se encontram na faixa etária dos 0 aos 12 anos incompletos. Já os adolescentes são os que estão na faixa etária dos 12 aos 18 anos incompletos. O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece ainda um amplo

⁷ Cabe destacar que, em 12 de julho de 2017, foi publicada a Lei n. 13.466/2017, que altera artigos do Estatuto do Idoso e versa sobre a prioridade especial das pessoas maiores de 80 anos de forma preferencial aos demais idosos. Ainda que se trate de uma legislação em torno da categorização da vida e dos critérios de ações públicas para determinados sujeitos, tal normativa não instaura um novo regramento jurídico/estatuto/marco legal, alterando apenas o já existente, a saber, o Estatuto do Idoso. Ao mesmo tempo, essa nova legislação não instaura uma nova categoria social do viver, por isso, não foi incluída acima, no rol das normativas destacadas.

espectro de direitos e deveres desses sujeitos, que são tidos, a partir da Constituição Federal e do próprio Estatuto, como sujeitos de direitos.

Em 2003, tivemos no Brasil a instituição da segunda lei que regulamenta parte do ciclo da vida que ainda não era regulado legalmente, a saber, o Estatuto do Idoso, pela Lei n. 10.741/03 que estabelece como pessoa idosa as que estejam acima dos 60 anos completos. Mais recentemente, em 2013, a sanção do Estatuto do Juventude, Lei n. 12.852/13, estabelece como jovens os sujeitos sociais que se encontram dos 15 aos 29 anos, apontando fracionamentos dessa categoria maior (adolescente-jovem, dos 15 aos 17; jovem-jovem, dos 18 aos 24; e jovem-adulto, dos 25 aos 29).

Recentemente, em 2016, foi sancionado o Marco Legal da Primeira Infância, Lei n. 13.257/06, que estabelece o período de 0 aos 6 anos incompletos como a primeira infância, categoria temática que agrega ações de políticas públicas específicas por parte do Estado, dentro das quais se encontra o objeto de estudo desta dissertação: o Programa Criança Feliz. Destaca-se que, ainda que o Marco Legal da Primeira Infância crie uma especificidade dentro da categoria criança delimitada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, essa legislação não altera a estrutura normativa do ECA nos artigos que definem quem são as crianças e os adolescentes, nem altera a prioridade absoluta de assegurar os direitos das crianças e adolescentes, no sentido de criar uma priorização da prioridade.

O que se observa é que o Marco Legal da Primeira Infância figura como a “efetiva” inserção da pauta da primeira infância no aparato normativo brasileiro, a partir de uma delimitação das especificidades dessa faixa etária dos 0 a 6 anos no que tangem ao desenvolvimento integral com base em discursos científicos da neurociência. Em comum, todas essas legislações acerca das etapas da vida definem quais os direitos e deveres destinados a cada uma dessas categorias etárias, funcionando como instrumentos de alocação de *status* e de hierarquização social.

Tem-se assim, no Brasil, a regulamentação estatal do curso da vida, com as categorias de primeira infância, criança, adolescente, jovem, adulto e pessoa idosa. Nesse sentido, Debert (1999) indica que

[...] na transformação de questões que diziam respeito à esfera privada e familiar em problemas de ordem pública – seria [o Estado], por excelência, a instituição orientadora do curso da vida, regulamentando todas as suas etapas, desde o momento do nascimento até a morte, passando pelo sistema complexo de fases de escolarização, entrada no mercado de trabalho e aposentadoria (DEBERT, 1999, p. 73-74).

A categorização do curso da vida é um campo em permanente disputa no seio da sociedade. O Estado, com suas normatizações e regulamentações da vida social, também é uma arena na qual essas disputas acontecem, onde os atores que compõem a cena societária, e conseqüentemente, o Estado, estão constantemente definindo e redefinindo o jogo e os critérios do jogo, ou seja, as normativas vigentes, a depender das forças que se consiga agregar frente a determinada questão.

No Brasil recente, a Constituição Federal de 1988 é o aparato jurídico que delimita a garantia de direitos a toda a população, em específico, às categorias das crianças, adolescentes, jovens e idosos. Outros aparatos legais infraconstitucionais têm regulamentado os direitos e deveres de cada uma dessas categorias de idade, como visto acima. Conforme sinalizado, tomando como ponto de partida o processo de redemocratização brasileiro, a partir de 1985, é possível observar que a normatização da vida foi se dando através do estabelecimento dessas etapas na Constituição Federal, seja em sua versão de 1988; seja nas emendas constitucionais que se seguiram; seja nas legislações infraconstitucionais criadas a posteriori, que visaram especificar os direitos de cada um dos períodos da vida.

A Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu texto inicial, versava sobre os direitos sociais a serem garantidos à infância, à adolescência e à vida idosa. Posteriormente, com a Emenda Constitucional 65/2010, os mesmos direitos sociais foram assegurados ao “jovem”. Dessa forma, no processo histórico de garantia dos direitos da população, tem-se no Brasil a consolidação dos direitos sociais na Carta Magna de 1988, no Capítulo II, do Título II – Dos Direitos Sociais – com seus artigos 6º (sexto) ao 9º (nono) (BRASIL, 1988).

Mais recentemente, alguns desses direitos, considerados como direitos difusos, têm começado a figurar na agenda do estado e demandado normativas infraconstitucionais, a exemplo dos que estão relacionados às particularidades das fases do ciclo da vida, a saber: os direitos das crianças e adolescentes - Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990 (BRASIL, 1990); os direitos da pessoa idosa - Lei n. 10.741, de 1º de outubro de 2003 (BRASIL, 2003); os direitos da juventude - Lei n. 12.852, de 05 de agosto de 2013 (BRASIL, 2013); da primeira infância - Lei n. 13.257, de 08 de março de 2016 (BRASIL, 2016a); e a priorização das pessoas maiores de oitenta anos - Lei n. 13.466, de 12 de julho de 2017 (BRASIL, 2017b).

No bojo dessas construções normativas, pode-se afirmar que a inserção da pauta da Primeira Infância na agenda do Governo se deu a partir do processo de constituição do Plano Nacional pela Primeira Infância, em 2010 e se efetivou através da promulgação do Marco da Primeira Infância, em 2016. Legislação essa que prevê “[...] a formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano [...]” (BRASIL, 2016a). Destaca-se, no entanto, que

A crescente periodização da vida, a demarcação etária da existência humana em ciclos cristalizados – primeira infância, infância, adolescência – é uma estratégia de controle pela qual [se] constitui a primeira infância [como] elemento de certa governamentalidade, que torna o tempo infantil cada vez mais instrumento de recorte e de minúcias, adquirindo uma conotação singular para a constituição de subjetividades (modos de construção do que é ser criança) e de competências indispensáveis no desenvolvimento infantil como insumos do capital humano direcionado para a geração de ganhos de salário quando essa criança estiver no ciclo adulto produtivo (MEDEIROS, 2018, p. 59).

Em sua tese “A invenção da primeira infância e a constituição contemporânea das práticas de *governamentalidade*”, Silva (2016) se debruça sobre diversos documentos nacionais e internacionais acerca da primeira infância, até o ano de 2012, analisando o processo de construção da primeira infância e sua utilização enquanto paradigma que estrutura um campo de práticas de governo dos sujeitos, tendo como base as evidências científicas. Conforme a autora,

[...] entende-se que o processo de constituição de uma infância higienizada e disciplinada, verificado após o século XVII, passou a ter como equivalente contemporâneo uma primeira infância continuamente desenvolvida, cotidianamente capturada por *redes de poder*, colocada em cena ao mesmo tempo como grupo vulnerável e como espaço de oportunidades por diversos dispositivos (SILVA, 2016, p. 66, grifo da autora).

Essa primeira infância, a partir da perspectiva do risco eminente e futuro, relacionada às famílias vulnerabilizadas, fica sujeitada a ações de desenvolvimento do capital humano, para que possam servir à lógica do capital e se transformem, em um futuro próximo, em sujeitos produtivos para a sociedade capitalista. Portanto, para Capilheira (2018, p. 93) “a noção de risco que vemos hoje está diretamente ligada a [sic] racionalidade neoliberal, onde as políticas públicas são estratégias do exercício do poder, como formas de governo que se destinam à infância”. Nesse sentido,

as políticas baseadas na perspectiva de risco “[...] estabelecem padrões de redução de danos, recorrem a uma lógica humanitária que as justificam moralmente e distinguem os considerados mais vulneráveis para intervenções preventivas públicas” (SILVA, 2016, p. 96).

É possível afirmar que o Marco Legal da Primeira Infância estimula as formas de governamento dos corpos das crianças por meio de plataformas de políticas públicas, fundamentado em evidências científicas da neurociência. Oliveira (2016) sinaliza que o processo de construção do Marco Legal da Primeira Infância foi permeado pela hegemonia do saber médico na argumentação da necessidade de aprovação da referida lei, revelando uma perspectiva eugenista de controle social e disciplinamento das famílias empobrecidas, através do desenvolvimento de ações de controle da primeira infância brasileira. Dentro dessa perspectiva,

[...] a família pobre e não letrada carrega a desconfiança por parte da sociedade e do Estado de não ser capaz de proporcionar uma *experiência* boa o bastante para garantir o futuro da criança, colocando-a numa zona fantasmagórica de risco não somente pessoal, mas também de dependência socioeconômica externa (SILVA, 2016, 109-110, grifo da autora).

Como desdobramento do Marco da Primeira Infância, o Governo Federal desenhou uma proposta de política pública para responder a essa priorização das crianças de 0 aos 6 anos de idade: o Programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. Salienta-se que autores brasileiros indicam que programas como esse se configuram como ações que, partindo da lógica do “risco eminente e futuro” relacionado às crianças empobrecidas, buscam o controle dos corpos desses sujeitos, objetivando e normalizando essas questões no campo dos direitos. Silva (2016), por exemplo, denuncia “[...] a constante tentativa de primazia dos discursos científicos pragmatizantes, para constituir parâmetros que subsidiem o gerenciamento dos que vivem” (SILVA, 2016, p. 81). Já Capilheira (2018, p. 74) explicita que “no Programa Criança Feliz [...] serão lançadas estratégias com o objetivo de administrar a vida, pela lógica da segurança da sociedade”.

Tais discursos científicos têm engendrado o desenvolvimento de plataformas de políticas públicas específicas para a primeira infância, como a aqui analisada nesta dissertação. É perceptível que

O investimento na infância na intenção de gerenciar riscos futuros está presente nos objetivos do Programa Criança Feliz, onde os estímulos e acompanhamento às famílias são para orientar sobre as “melhores”

formas de educar seus filhos, baseado em pesquisas científicas (CAPILHEIRA, 2018, p. 26).

Nesse sentido, o paradigma da primeira infância vem garantindo o governamento dos corpos, através das verdades científicas da neurociência, dando sustentáculo para a elaboração de programas de parentalidade baseados em evidências científicas como o Programa Criança Feliz, no intuito de contenção de riscos para a sociedade capitalista. O PCF age “[...] na intenção de gerir os riscos e produzir sujeitos capazes de investir em si mesmos quando adultos, sem provocar custos ao Estado e capazes de concorrer no jogo econômico” (CAPILHEIRA, 2018, p. 102). O público-alvo desse tipo de programa se trata dos excluídos da sociedade, que vivenciam as situações de empobrecimento. Analisando o PCF Medeiros (2018, p. 65) indica que

Famílias e crianças “em situação de vulnerabilidade e de risco” são instituídos como objetos de governamento através dessas práticas discursivas que atuam no ajustamento dessa parcela da população que aparenta ainda não atender ao princípio de regular suas condutas de acordo com a prática de proteção e de cuidados necessários sobre a criança em fase etária significativa de crescimento e de desenvolvimento para a constituição de capacidades e comportamentos consideráveis na formação de um indivíduo útil.

Observa-se que a normatização do curso da vida em peças legais, enquanto ação do Estado, “[...] representa a cristalização de um momento no estado da relação de forças entre os distintos atores que estão envolvidos no processo de definição das regras do jogo” (DEUBEL, 2002, p. 19-20). Em relação à etapa da vida aqui estudada, Medeiros (2018, p. 44) estabelece que “a criança [...] passa a ter sua vida conduzida conforme prescrições normativas voltadas para seu cuidado e proteção”. Afinal, tais normativas, quase sempre, estabelecem orientações quanto ao desenvolvimento de políticas públicas para cada franja etária específica, devendo essas serem formuladas, decididas, implementadas, executadas, monitoradas e avaliadas. Segundo Castro e colaboradores (2016, p. 255) “a força dos dispositivos legais e os conceitos adotados na legislação impulsionam e/ou refletem a construção de novas realidades e o aprimoramento da forma do Estado, da família e da sociedade se relacionarem com a criança”.

A inserção da primeira infância na agenda pública do Estado é um fato social e político relativamente recente no percurso de constituição da sociedade brasileira e vem reconfigurando a cena social das ações voltadas a esse público. O Marco Legal

da Primeira Infância, de 2016, assegura a importância de o Estado estabelecer políticas, planos, programas e serviços que atendam a especificidade da faixa etária da primeira infância, na perspectiva de garantir o desenvolvimento integral do sujeito (BRASIL, 2016a). As definições de critérios de idade para o estabelecimento da ação do Estado através de políticas públicas é um elemento importante, no entanto, cabe salientar que

A infância moderna foi padronizada e universalizada, tendo como referência a concepção de criança definida em função dos critérios de idade e de dependência do adulto, sem levar em conta a diversidade de aspectos sociais, culturais e políticos em que vive (ALMEIDA, 2016, p. 135).

O desafio de visibilizar as diversas infâncias existentes e as especificidades da garantia de seus direitos, de acordo com o contexto em que vivem, permanece como elemento primordial na elaboração de políticas públicas para qualquer faixa etária. O Marco Legal da Primeira Infância, no inciso III, do artigo quarto, destaca a necessidade de “[...] valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais” (BRASIL, 2016a).

No cenário brasileiro, as leis e instituições criadas dão base à estruturação de políticas públicas para determinado segmento populacional. Afinal, as políticas públicas são também concretude do Estado em ação. Deubel (2002, p. 19) afirma que

As políticas públicas, entendidas como programas de ações, representam a realização concreta de decisões, o meio usado por um ator particular chamado Estado, em sua vontade de modificar comportamentos mediante a mudança das regras de jogo operantes até então.

Os estudos de políticas públicas já as apontam como ação do Estado e como elementos que podem refletir as dinâmicas sociais e o modelo de Estado vigente. No que se refere à especificidade da primeira infância Fujimoto (2016, p. 29-30) indica que

As políticas de primeira infância, legislação, normas e regulações definem o sistema legal e judicial sobre como operam os governos, seus papéis desde o nível nacional, a relação dos setores com as unidades locais, responsabilidades, financiamento e alcance das regulações, os parâmetros de qualidade dos serviços, os responsáveis pela implementação, os argumentos científicos, legais, sociais, princípios, metas de cobertura, cursos de ação, colaboração interinstitucional, planos que derivam dos marcos, previsões de monitoramento, *follow up* e avaliação e detalhes específicos. Se as políticas contam com regulamentação detalhada dos mandatos aprovados, facilita-se sua implementação, *follow up* e avaliação.

As políticas públicas para a primeira infância no Brasil refletem como a sociedade brasileira tem compreendido essa categoria construída socio-historicamente em pleno século XXI, a partir dos contributos dos estudos científicos, principalmente, das pesquisas neurológicas e da economia.

3.2. Arcabouço normativo das políticas para a infância

Partindo do pressuposto de que as legislações são elementos da ação do Estado que indica o processo de cristalização de concepções e/ou de acordos entre os atores que disputam a cena social acerca da normatização da vida e da cronologização desta, explana-se nessa seção os principais instrumentos normativos internacionais e nacionais que dão lastro para a garantia dos direitos das crianças, em específico, da primeira infância, assim como para a construção de políticas públicas específicas para essa faixa etária.

3.2.1. Cenário Internacional

A garantia dos direitos das crianças no plano internacional teve um processo de maior consolidação durante o século passado, ao ponto de Didonet (2012, p. 61) afirmar que “[...] inegavelmente, o século XX merece o qualificativo de ‘século da criança’”. O autor sistematiza os marcos internacionais através dos quais a proteção especial para as crianças foi se tornando alvo de documentos (declarações, convenções, cartas e outros tratados) do conjunto das nações, até chegar no estabelecimento da Convenção sobre os Direitos da Criança.

Um dos marcos internacionais de garantia dos direitos da criança é a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989, que versa sobre a concepção de criança enquanto sujeito social de direitos. Tal Convenção, até o ano de 2016 havia sido ratificada por 190 países (DIDONET, 2016). No Brasil, ela foi promulgada pelo Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990.

O texto da Convenção sobre os Direitos da Criança estabelece a constituição do Comitê dos Direitos da Criança que tem entre as suas tarefas “[...] recomendar aos Estados Membros enriquecer, adaptar, melhorar ou criar legislação, serviços ou programas que complementem os marcos jurídicos e mecanismos de aplicação dos artigos da CDC” (FUJIMOTO, 2016, p. 30).

Fujimoto (2016) indica que o Comentário Geral n. 7, da Convenção dos Direitos da Criança versa sobre a primeira infância, oferecendo uma maior compreensão desta categoria e apontando a necessidade de definição de legislações para o devido cumprimento dos direitos das crianças, considerando a especificidade dos primeiros anos de vida. Segundo a autora, esse Comentário “advoga em favor da definição de políticas e planos de ação, leis, programas, práticas, capacitação profissional e investigação orientada ao melhor cumprimento dos Direitos” (FUJIMOTO, 2016, p. 30).

Referente ao plano internacional Fujimoto (2016) apresenta um panorama quanto à evolução e tendências das políticas de primeira infância, relacionando-as à Educação Para Todos, às metas dos Objetivos do Milênio e às metas para o Desenvolvimento Sustentável 2015-2030. Ela sistematiza ainda os avanços recentes no campo normativo das legislações, políticas e estratégias para a primeira infância nos cenários europeu, asiático e americano.

Em relação à Região das Américas, a autora afirma que

Contrariamente à evidência científica sobre o desenvolvimento humano, as potencialidades do cérebro nos primeiros anos de vida, e a importância fundamental da participação dos pais, existem escassas iniciativas dos governos quanto a políticas sólidas para apoiar de maneira sistemática a atenção integral desde a gestação (FUJIMOTO, 2016, p. 42).

No entanto, ela destaca as ações desenvolvidas ou em desenvolvimento nos diversos países da América, principalmente, no que se refere a iniciativas legislativas de sistemas suprainstitucionais (FUJIMOTO, 2016). Algumas dessas ações servirão de exemplo para a construção do Marco Legal da Primeira Infância no Brasil e algumas das políticas públicas desenvolvidas nos países dessa região servirão de modelo para a construção do Programa Criança Feliz no Brasil.

3.2.2. Cenário Nacional

No contexto brasileiro, a atenção à infância, no campo normativo, na perspectiva de cidadania, de consideração das crianças como sujeitos de direitos, se dá, efetivamente, com a construção da Constituição Brasileira de 1988, que, logo em seguida, deu base para a elaboração do Estatuto da Criança e do Adolescente, sendo este estabelecido na Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.

Além dessas legislações brasileiras, Fujimoto (2016, p. 46) destaca também que o Brasil “conta com o Plano Nacional de Educação 2014-2024, o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária e o Plano Nacional pela Primeira Infância, que abarca todos os Direitos da CDC [Convenção sobre os Direitos da Criança]”, complementando assim o escopo normativo que lastreia as ações necessárias para a efetivação da garantia dos direitos das crianças no Brasil.

Cabe observar que, ao ser estabelecida a Convenção sobre os Direitos da Criança, a nível internacional, o Brasil, em paralelo, constituía normativas específicas que versavam sobre a garantia dos direitos dessa parcela da população, quer seja, os elementos constantes na própria Constituição Federal de 1988 relacionados aos direitos das crianças, assim como o Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990.

A referida Convenção, após a aprovação por parte do Congresso Nacional, foi ratificada dentro do aparato jurídico brasileiro em 20 de setembro de 1990, e promulgada pelo Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990, no mesmo ano que entrou em vigor no âmbito internacional. Como visto acima, a partir das considerações de Fujimoto (2016), o país tem desenvolvido suas demais normativas acerca de políticas públicas que atendam a população infantil, de acordo com o estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente e na Convenção sobre os Direitos da Criança. Segundo Egas (2016, p. 257)

A construção de marcos legais e políticas públicas voltados para os direitos da infância é uma tarefa de grande complexidade, e o Brasil é um dos países que atualmente possui uma das legislações mais avançadas em relação à proteção desses direitos. Além disso, vem desenvolvendo, nas últimas décadas, políticas públicas que contribuam para fortalecer a rede de proteção em todos os níveis da federação.

É importante considerar que no Brasil, “o Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) é o órgão encarregado de formular, monitorar e avaliar as políticas de promoção, proteção e defesa dos Direitos da Criança” (FUJIMOTO, 2016, p. 46). O texto do ECA já previa a criação de conselhos de direitos da criança e do adolescente, nas respectivas instâncias de governo, de forma que o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei n. 8.242, de 12 de outubro de 1991, figura como o principal órgão do sistema de garantia de direitos a essa faixa da população no Brasil.

Se o CONANDA tem essas competências, espera-se que toda e qualquer política que venha a ser desenvolvida pelo governo brasileiro seja apreciada por essa instância nacional de controle social e participação democrática na gestão pública federal. A construção do Plano Nacional pela Primeira Infância foi validada pelo CONANDA em 2010, assim como este Conselho acompanhou as questões referentes a tramitação e aprovação do Marco Legal da Primeira Infância, no entanto, não há indícios de que o Programa Criança Feliz tenha sido discutido e pactuado no âmbito do Conselho Nacional de Direitos da Criança e do Adolescente.

3.3. A primeira infância

No início do século vigente, a pauta da primeira infância foi se tornando visibilizada na cena social e, a partir de diversos atores, elaborou-se o Plano Nacional pela Primeira Infância, como será demarcado abaixo, chegando-se à necessidade de elaborar políticas públicas específicas para a primeira infância.

Em seu artigo “Trajetória dos direitos da criança no Brasil – de menor e desvalido a criança cidadã, sujeito de direitos” Didonet (2016) apresenta o panorama histórico da garantia dos direitos das crianças no Brasil, desde a época do Império até o processo de tramitação do Marco Legal da Primeira Infância. O autor destaca o predomínio do modelo filantrópico até meados do século XX, destacando a década de 30, como o momento de ampliação da atuação de profissionais de saúde voltados para as crianças, para, em seguida, a partir da década de 40, começarem a ser formuladas políticas de Estado para a infância. Ressalta, no entanto, que a perspectiva de atuação do governo e da sociedade civil estava voltada para as crianças tidas como “em situação irregular”, sob a insígnia da concepção de “menor” (DIDONET, 2016).

Na década de 80, em meio ao processo de retomada democrática e realização da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), foi criada a Comissão Nacional Criança e Constituinte (CNCC) com o objetivo de apresentar propostas referentes aos direitos da criança à ANC, de forma que “todos os princípios e as determinações encaminhadas à ANC [pela CNCC] se referem univocamente à criança, como sujeito de direitos e destinatária universal das políticas públicas de proteção e promoção” (DIDONET, 2016, p. 67).

Inaugura-se então, no campo normativo, a perspectiva de sujeito de direitos, que será consolidada a partir do estabelecimento da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227, e posteriormente, do Estatuto da Criança e do Adolescente, que instaura a Doutrina da Proteção Integral, em contraposição à Doutrina da Situação Irregular que estava vigente no país. Com a consolidação desse novo paradigma acerca das crianças e com a definição dos direitos a elas destinados, as ações do governo e da sociedade civil foram se reestruturando e políticas públicas vieram a ser implementadas, ao ponto de, nesse último período, - primeira e segunda décadas do século XXI, - a atenção dos formuladores de políticas públicas se voltarem para as especificidades da primeira infância.

Didonet (2012, p. 321) afirma que, - ainda que tenha havido “grandes progressos no atendimento da criança pequena no Brasil”, nos últimos trinta anos, - a efetivação dos direitos das crianças, assegurados nas normativas internacionais das quais o Brasil é signatário e nas peças legislativas nacionais vigentes, estão longe de serem efetivados em sua totalidade e disponibilizado a todas as crianças.

Já Egas (2016) historiciza alguns dos avanços alcançados pelas políticas públicas desenvolvidas nos últimos anos que tiveram impacto nas crianças da primeira infância. Segundo a autora:

Na última década, a introdução de políticas de superação das desigualdades sociais beneficiaram sobretudo as crianças na primeira infância, sendo possível observar melhoria dos indicadores de saúde física de crianças beneficiadas pelo Bolsa Família, em relação à estatura e a mortalidade infantil. Além disso, a redução nas taxas de extrema pobreza é mais acentuada para crianças na primeira infância. A melhora nos indicadores de saúde física e de pobreza colocou o Brasil em outro patamar quando se trata de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento da primeira infância. Superado o desafio da sobrevivência, agora é hora de voltar a atenção para outras dimensões da promoção de direitos e proteção contra a violência (EGAS, 2016, p. 261).

Ainda que ações estatais viessem sendo desenvolvidas e alcançando o público hoje tido como primeira infância, a categoria em questão não se encontrava normatizada em peça legislativa infraconstitucional e, para tanto, a Rede Nacional Primeira Infância teve um papel primordial como *policy communities* que colaborou para a institucionalização do Marco Legal da Primeira Infância.

3.3.1. Rede Nacional Primeira Infância

Didonet, (2012) destaca a importância da articulação em rede voltada para os direitos das crianças no período de primeira infância, ocorrida no Brasil na primeira década do século XXI, e sinaliza o processo de constituição da Rede Nacional Primeira Infância enquanto espaço de potencialização e agregação de atores governamentais e não governamentais que se constituíram, no que se denomina nos estudos das políticas públicas, como *policy communities*.

Referente à pauta da primeira infância no Brasil, Fujimoto (2016, p. 46) também aponta a existência dessa Rede, “[...] criada em 2007, muito sólida e reconhecida pelos profissionais e instituições de governo e sociedade civil”. Conforme esta autora, a RNPI foi um dos atores principais para o processo de construção do Plano Nacional pela Primeira Infância, aprovado em 2010, bem como por ações de *advocacy* da pauta da primeira infância no campo legislativo, culminando na aprovação e sanção do Marco Legal da Primeira Infância, em 2016.

O marco legal é ainda resultado de um movimento extremamente atuante em prol da primeira infância, iniciado a partir dos anos 2000 no País. Em 2006 foi criada a Rede Nacional da Primeira Infância, de composição múltipla, agregando representantes de todos os segmentos da sociedade brasileira, no campo estatal e não estatal. A partir dessa rede é que se começou a construção de uma proposta de políticas específicas para esse segmento, que resultou no Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI), aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) em 2010. O Conselho, enquanto órgão formulador e fiscalizador da implementação de políticas públicas voltadas para a infância, torna-se, então, um espaço estratégico para articulação e pactuação acerca de uma intervenção mais específica no seu segmento de atuação (EGAS, 2016, p. 257).

Como é possível observar, a Rede Nacional Primeira Infância esteve envolvida seja no processo de construção do Plano Nacional pela Primeira Infância, seja na tramitação do Marco Legal da Primeira Infância, cumprindo assim a tarefa de auxiliar na formulação de políticas de promoção, proteção e defesa dos direitos da criança e do adolescente. Sobre a Rede Nacional Primeira Infância - RNPI, faz-se necessário destacar que, conforme Didonet (2012, p. 323)

A RNPI é um conjunto de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que tem a **missão de defender e promover os direitos da criança de até seis anos de idade**. A adesão de um novo membro é voluntária e depende de que seu pedido de participação seja aprovado pelos membros atuais.

Começamos a formar a Rede Nacional Primeira Infância em 2006, e sua criação formal aconteceu no dia 16 de março de 2007, com a aprovação da Carta de Princípios. No início, reuniram-se dezessete Organizações, e a ideia era [...] debater os problemas que a afetam [a primeira infância] e propor ações ao governo para implementar as políticas públicas para as crianças (grifo nosso).

Dentro dessa mesma perspectiva, Oliveira (2016, p. 25) afirma que “a RNPI é uma articulação nacional de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam, direta e indiretamente, pela promoção dos direitos da Primeira Infância”. Ainda que Fujimoto (2016) demarque a criação da RNPI em 2007 e Egas (2016) estabeleça o ano de 2006 como de criação da mesma Rede, Didonet (2012) traz elementos que explicitam esse ponto, ao afirmar que a RNPI começou a ser formada em 2006, mas que a sua criação formal se deu no ano de 2007.

Se o conceito de *policy communities* está relacionado à agregação de especialistas responsáveis por gerar alternativas para as situações tidas como problemas políticos, a RNPI cumpre perfeitamente esse papel, como é possível observar nos objetivos da própria Rede:

Fomentar a elaboração, o aprimoramento e integração das políticas nacionais para as crianças até seis anos de idade, monitorando e avaliando sua implementação. Além disso, a Rede consolida e dissemina informações e referências sobre as temáticas desta faixa etária, bem como organiza ações de mobilização social e políticas para a realização de suas propostas (DIDONET, 2012, p. 324).

Didonet (2012) também demarca, assim como Fujimoto (2016), que a rede tem funcionado nas ações de *advocacy* da pauta da primeira infância, realizando mobilização da temática na sociedade e junto ao governo. No próximo item verifica-se os elementos de uma das ações centrais da RNPI, o Plano Nacional pela Primeira Infância.

3.3.2. Plano Nacional pela Primeira Infância

O processo de construção do Plano Nacional pela Primeira Infância foi uma iniciativa da Rede Nacional Primeira Infância, no intuito de articular “[...] as várias políticas e planos setoriais voltados à criança pequena, e entregá-lo ao Governo como proposta de ações a serem realizadas em um período de dez anos” (DIDONET, 2012, p. 328).

Didonet (2012) aponta as seguintes etapas do processo de construção do Plano Nacional pela Primeira Infância: elaboração interna na Rede; participação da sociedade, de forma aberta; incorporação de sugestões recebidas dessas diferentes fontes em um novo texto; aprovação do texto final pela assembleia da RNPI; apresentação e debate do texto do Plano com o CONANDA e a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República; lançamento do Plano; acolhimento pelo Governo Federal.

O autor destaca ainda, em seu artigo “Uma rede nacional e um plano nacional pela primeira infância: inovação brasileira”, as características do Plano, a saber: abrangência, descentralização, ampla participação social, longa duração, aprovação pelo Poder Legislativo, bem como sinaliza os princípios gerais que estruturam todo o Plano: criança sujeito; diversidade étnica, cultural, de gênero e geográfica; integralidade da criança; inclusão social; articulação das ações; prioridade absoluta para os direitos da criança; responsabilidade da família, da sociedade e do Estado; e a intercomplementariedade das visões científica, técnica e humanista (DIDONET, 2012).

A construção do Plano Nacional pela Primeira Infância, juntamente com outras ações dos atores que compõem a RNPI desembocaram na elaboração do Projeto de Lei do Marco Legal da Primeira Infância.

3.3.3. Marco Legal da Primeira Infância

O Marco Legal da Primeira Infância encontra-se regulamentado pela Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016, estabelecendo “[...] princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento humano [...]” (BRASIL, 2016a).

Mas, o que é a primeira infância?

Conforme consta no artigo 2º (segundo), do Marco Legal da Primeira Infância, “[...] considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança” (BRASIL, 2016a).

Assim como as demais legislações que versam sobre as fases/ciclos da vida, no sentido de garantir direitos singulares e desenvolver políticas públicas específicas

para cada etapa do ciclo da vida, a normativa que regulamenta a primeira infância baseia-se na definição dessa etapa a partir do recorte etário.

Sabe-se que, para fins de políticas públicas, ter bem definido no texto normativo quem é o sujeito detentor do direito a ser afeiçoado é elemento primordial para o desenvolvimento das ações, destinação dos recursos, monitoramento e avaliação das políticas públicas ofertadas. Ainda que o recorte etário seja uma construção social acerca de cada etapa da vida, não dando conta de abarcar os elementos que comportam e estruturam a definição de cada ciclo vital, para efeitos do desenvolvimento das ações estatais tal marcador delimitador de cada período etário tem sido extremamente importante.

Como dito acima, o Marco Legal da Primeira Infância foi fruto de mobilização social em torno da pauta da primeira infância, desde os anos 2000, no Brasil, tendo participação ativa da Rede Nacional Primeira Infância e da Frente Parlamentar da Primeira Infância. Eduardo Queiroz (2016) destaca ainda que a construção do Projeto de Lei que deu origem ao Marco Legal da Primeira Infância foi fruto de um plano de ação de um grupo de parlamentares que participaram do Curso de Liderança Executiva em Desenvolvimento na Primeira Infância, organizado pelo Núcleo Ciência pela Primeira Infância. Importante destacar que no processo de tramitação do Projeto de Lei n. 6.998/2013, que veio a se tornar o Marco Legal da Primeira Infância, Oliveira (2016, p. 120) destaca que “[...] segundo a narração de alguns convidados, [o PIM] foi a base para a criação da proposta deste marco legal [da primeira infância], assim como é o grande exemplo a ser seguido/exportado para todo o Brasil”.

Tem-se considerado o Marco Legal da Primeira Infância como uma legislação que agrega os conhecimentos desenvolvidos pela ciência, no que se refere às especificidades da primeira infância, na perspectiva de desenvolver legislações e políticas públicas baseadas em evidências científicas. Conforme sinaliza Egas (2016, p. 257)

A Lei 13.257/2016 joga, portanto, o olhar específico para uma fase crucial do desenvolvimento humano, oferecendo uma resposta concreta aos avanços na produção do conhecimento científico acerca das importantes e velozes transformações pelas quais passa o indivíduo nos seus anos iniciais de vida.

Em consonância ao sinalizado por Egas (2016), mas demarcando um olhar crítico para a utilização das evidências científicas na elaboração de políticas públicas, Oliveira (2016, p. 126) reconhece que

De acordo com esses discursos, o reconhecimento em Lei de práticas de cuidado e socialização das crianças de zero a seis anos baseadas em evidências neurocientíficas que proteja e estimule o desenvolvimento cerebral das novas gerações “impulsionará a macroeconomia e estimulará positivamente o desenvolvimento social do país”.

A legislação em questão além de assegurar a importância do Estado estabelecer políticas, planos, programas e serviços que atendam a especificidade da faixa etária da primeira infância, na perspectiva de garantir o desenvolvimento integral do sujeito (BRASIL, 2016a), faz avançar na garantia dos direitos das gestantes no Estatuto da Criança e do Adolescente, bem como potencializa a participação do homem no desenvolvimento infantil, ao ampliar a licença paternidade de 5 para 20 dias (EGAS, 2016). Eduardo Queiroz (2016) demarca que

[...] o Marco Legal Pela Primeira Infância vem propiciar os subsídios adicionais para o estabelecimento de um arcabouço legislativo de garantia dos direitos das gestantes e crianças muito pequenas, além de garantir que sejam destinados recursos financeiros necessários à efetivação do acesso a estes direitos (QUEIROZ, E., 2016, p. 84).

Em consonância com a perspectiva da integralidade do sujeito, o Marco Legal da Primeira Infância aponta a necessidade de desenvolver ações articuladas, “[...] mediante abordagem de coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância” (BRASIL, 2016a). Nesse sentido, faz-se necessário que a tarefa de coordenação das políticas para a primeira infância esteja alocada em pastas que tenham a capacidade de articulação intersetorial.

Tendo em vista o acúmulo do desenvolvimento da pauta da criança e do adolescente nas estruturas de governo e a consolidação dessas temáticas em coordenação, diretorias, superintendências específicas dos direitos da criança e do adolescente, - às quais encontram-se vinculados os conselhos de direitos da criança e do adolescente de cada nível governamental, - o ideal é que a pauta da primeira infância seja alocada a esses espaços, e, a partir dessas estruturas institucionais governamentais, possa ganhar incidência nas políticas setoriais.

Ou seja, se no artigo 7º (sétimo) do Marco da Primeira Infância, encontra-se estabelecido que

Art. 7º - A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância com a finalidade de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção

dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos

§ 1º - Caberá ao Poder Executivo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios indicar o órgão responsável pela coordenação do comitê intersetorial previsto no **caput** deste artigo (BRASIL, 2016a).

Afirma-se aqui que a coordenação desse comitê intersetorial precisa estar a cargo do órgão gestor responsável pela pasta dos direitos da criança e do adolescente em cada nível de governo.

Outro ponto a ser destacado no Marco Legal da Primeira Infância refere-se à participação social na elaboração e execução das políticas públicas voltadas para as crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos. Consta no inciso VI, do artigo 4º (quarto), a importância da adoção de “[...] abordagem participativa, envolvendo a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, os pais e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços” (BRASIL, 2016a). Considerando que os conselhos de direitos da criança e do adolescente se configuram como esse espaço de participação social em torno da pauta da infância e da adolescência, tendo como objetivo propor, monitorar e avaliar as políticas públicas para as crianças e adolescentes, todas as ações governamentais relacionadas à primeira infância necessitam ser debatidas, aprovadas e acompanhadas por esses espaços de participação social democrática na gestão pública.

Além desses elementos, ao buscar especificar os direitos a serem garantidos e as políticas públicas a serem implementadas com base no Marco Legal da Primeira Infância, observa-se que

O novo marco legal prevê, a partir do treinamento específico, o acompanhamento por toda a rede de atendimento, o acompanhamento da família, a orientação aos pais sobre temas pertinentes a essa faixa etária e a possibilidade de visitas domiciliares, especialmente pela rede de saúde (EGAS, 2016, p. 261).

Diante do exposto até aqui, com as ações de superação das desigualdades sociais e inclusão da pauta da primeira infância da agenda do estado, Egas (2016, p. 262) indica que

[...] o desafio na implementação da lei 13.257/2016 está justamente em garantir a manutenção das ações existentes e que produziram efeitos exitosos na vida das crianças brasileiras, e avançar para a promoção de seus direitos nas demais dimensões.

É possível afirmar que o estabelecimento do Programa Criança Feliz por parte do Governo Federal se insere nesse esforço de avançar para a promoção dos direitos da primeira infância nas demais dimensões, até porque, como aponta Capilheira (2018, p. 52) “[...] o Marco Legal para a Primeira Infância foi uma das condições de possibilidade para a criação do decreto que estabelece o Programa Criança Feliz do Governo Federal [...]”. No entanto, a sua criação e alocação no escopo da política de assistência social tem apresentado contradições, sem parecer considerar os espaços de controle social das políticas públicas voltadas para as crianças e adolescentes, assim como realizando a transposição de uma ação desenvolvida no campo da política de saúde em âmbito estadual para a política de assistência social no nível nacional. Conforme já indicado algumas vezes, o Programa Criança Feliz foi instituído pelo Governo Federal através do Decreto n. 8.869/2016. Apresenta-se na próxima seção, a partir da perspectiva do modelo institucional/burocrático dos estudos de políticas públicas, os arranjos institucionais do Programa, através da descrição de seus elementos de governança e o passo a passo para adesão e implementação nos municípios.

3.4. O Programa Criança Feliz

Como afirmado acima, o Programa Criança Feliz - PCF foi instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, tendo caráter intersetorial e como finalidade promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida (BRASIL, 2016b). O Guia de Políticas e Programas do Ministério do Desenvolvimento Social afirma que

Antes de implementar o [Programa] Criança Feliz, o governo federal buscou experiências exitosas de programas nacionais e internacionais como o Primeira Infância Melhor (PIM), no Rio Grande do Sul, o Mãe Coruja, em Pernambuco, o *Educa a Tu Hijo*, de Cuba, *Chile Cresce Contigo*, no Chile, e o *Early Head Start*, dos Estados Unidos (MDS, 2017e, p. 30-31).

O PCF se estrutura a partir do Marco Legal da Primeira Infância e de experiências de ações do Estado tidas como exitosas, buscando efetivar o que se encontra normatizado na Lei n. 13.257/2016, na perspectiva de ser um programa de apoio às famílias baseado em evidências científicas, com foco no exercício da parentalidade e apoio ao desenvolvimento infantil. Para tanto, utiliza da mesma

definição etária da primeira infância estabelecida no Marco Legal da Primeira Infância e estabelece como público-alvo para suas ações tanto as crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos e suas famílias, como as gestantes, englobando assim todo o escopo de sujeitos destinatários das ações estatais sobre os quais versa a Lei n. 13.257/2016. O Ministério reitera que

O Programa Criança Feliz também foi criado para reforçar a implementação do Marco Legal da Primeira Infância e promover, assim, o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, fortalecendo as competências da família, para que elas fortaleçam as competências de suas crianças, buscando contribuir para a quebra do ciclo da pobreza, a redução da violência, a diminuição da evasão escolar, entre outros ganhos sociais (MDS, 2017e, p. 32).

Dessa forma, o Programa prevê a promoção de ações de caráter intersetorial nas áreas da assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, direitos das crianças e dos adolescentes, entre outras, voltadas ao atendimento integral das crianças na primeira infância, tendo como público prioritário:

- I) gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família;
- II) crianças de até seis anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; e
- III) crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e suas famílias (BRASIL, 2016b).

É possível observar que o Programa Criança Feliz, ao definir o seu público-alvo, age em consonância com o parágrafo 2º (segundo), do artigo 14, do Marco Legal da Primeira Infância:

§ 2º - As famílias identificadas nas redes de saúde, educação e assistência social e nos órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente que se encontrem em situação de vulnerabilidade e de risco ou com direitos violados para exercer seu papel protetivo de cuidado e educação da criança na primeira infância, bem como as que têm crianças com indicadores de risco ou deficiência, terão **prioridade** nas políticas sociais públicas (BRASIL, 2016a, grifo nosso).

Por ocasião de criação do Programa, o quantitativo do público-alvo a ser alcançado referia-se a 3 milhões de crianças de 0 a 36 meses, de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; 640 mil gestantes, beneficiárias do PBF; 75 mil crianças de 0 a 72 meses, beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; e 8,6 mil crianças de 0 a 72 meses, que se encontravam em serviços de acolhimento institucional, conforme é possível verificar no quadro abaixo:

Quadro 1: Quantitativo de público-alvo do Programa Criança Feliz

Público prioritário	Quantitativo	Fontes
Crianças beneficiárias do PBF (0 a 36 meses)	3 milhões	SENARC/pagamentos do PBF de agosto de 2016
Gestantes beneficiárias do PBF	640 mil	SENARC/Benefício Variável Gestante em 2015
Crianças beneficiárias do BPC (0 a 72 meses)	75 mil	SUIBE/Extração em 25/08/2016
Crianças em serviços de acolhimento (0 a 72 meses)	8,6 mil	Censo SUAS 2015

Fonte: MDS, 2017a, p. 11

Tendo por base a legislação nacional recente (Marco Legal da Primeira Infância) e definido o seu público-alvo prioritário, o Programa busca garantir a integralidade do desenvolvimento infantil através dos seguintes objetivos:

- I - promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância;
- II - apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais;
- III - colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias no desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade;
- IV - mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem; e
- V – integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias. (BRASIL, 2016b).

Para cumprir os devidos objetivos do Programa, o PCF estabelece os seguintes componentes de sua operacionalização, constantes em seu artigo 4º (quarto), do Decreto n. 8.869/2016:

- I - a realização de visitas domiciliares periódicas, por profissional capacitado, e de ações complementares que apoiem gestantes e famílias e favoreçam o desenvolvimento da criança na primeira infância;
- II - a capacitação e a formação continuada de profissionais que atuem junto às gestantes e às crianças na primeira infância, com vistas à qualificação do atendimento e ao fortalecimento da intersetorialidade;
- III - o desenvolvimento de conteúdo e material de apoio para o atendimento intersetorial às gestantes, às crianças na primeira infância e às suas famílias;

- IV - o apoio aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, visando à mobilização, à articulação intersetorial e à implementação do Programa; e
- V - a promoção de estudos e pesquisas acerca do desenvolvimento infantil integral (BRASIL, 2016b).

Como é possível verificar, a importância da integralidade do sujeito a partir do desenvolvimento de ações intersetoriais constante no Marco Legal da Primeira Infância é reiterada no Programa Criança Feliz. Além disso, umas das ações centrais, que ensejará a estratégia concreta de efetivação do Programa, refere-se à realização de visitas domiciliares ao público-alvo estabelecido.

O Programa se baseia na estimulação e no reforço dos fatores de proteção ao desenvolvimento infantil com foco na convivência familiar e comunitária, tendo sua base metodológica “[...] baseada no modelo de ‘Cuidados para o Desenvolvimento da Criança [...] – UNICEF/OPAS’ e no Programa Primeira Infância Melhor (PIM), desenvolvido no estado do Rio Grande do Sul” (MDS, 2017d, p. 06).

Acerca das visitas domiciliares têm sido desenvolvido, por parte do Ministério, diversas normativas e materiais de orientação para a sua operacionalização, desde o que tange à capacitação das equipes, até o registro, monitoramento e repasse dos recursos conforme o cumprimento das metas pactuadas pelos municípios. O Ministério prevê que

O programa será implementado em parceria com Estados e municípios. As visitas domiciliares serão realizadas por equipes municipais, que serão capacitadas pelas equipes estaduais. O governo federal é responsável por disseminar a metodologia, estabelecer as diretrizes gerais e os protocolos nacionais e financiar essas ações (MDS, 2017e, p.33).

Nesse sentido, as três esferas de governo têm responsabilidades próprias frente ao Programa, que estão presentes no modelo de governança do Programa. O decreto do PCF estabelece que a coordenação do Programa fica a cargo do Ministério do Desenvolvimento Social, instituindo ainda o Comitê Gestor do Programa no âmbito do MDS, tendo esse Ministério a tarefa de coordenar o referido Comitê.

As responsabilidades dos entes federados, dos comitês gestores de cada instância, assim como, das coordenações do Programa em cada nível de gestão, constam nos demais documentos orientadores elaborados pelo Ministério. Como modelo de governança do Programa observa-se a seguinte estrutura constante no quadro abaixo:

Quadro 2 – Modelo de Governança do Programa Criança Feliz

Institucional		Operacional
Comitê Gestor Interministerial	Grupo Técnico Interministerial	Coordenação Nacional
	Protocolo Nacional	Coordenador do Programa Multiplicadores
Grupo Gestor Estadual	Grupo Técnico Estadual	Coordenação Estadual
	Plano de Ação Estadual	Coordenador do Programa Multiplicadores
Comitê Municipal/DF	Grupo Técnico Municipal/Distrital	Coordenação Municipal/Distrital
	Plano de Ação Municipal	Coordenador do Programa Supervisores/Visitadores

MDS, 2017a, p. 13

O passo a passo da implantação do Programa encontra-se no caderno “Programa Criança Feliz: A intersectorialidade na visita domiciliar” (MDS, 2017a), conforme segue:

Aprovação pelos conselhos nos casos em que as regulamentações específicas das políticas integrantes do programa assim exigirem;
Constituição do Comitê Gestor e Grupo Técnico, definição das políticas que comporão o programa no respectivo âmbito e da área responsável pela coordenação local do programa;
Elaboração do Plano de Ação, por intermédio do Comitê Gestor, que deve conter as diretrizes, ações e metas do programa, responsabilidades de cada política e estratégias para potencializar a intersectorialidade e o trabalho em rede, dentre outros aspectos;
Regulamentação do programa, por meio de instrumento que formalize as políticas envolvidas, responsabilidades e ações, dentre outros aspectos;
Planejamento da implantação e efetivação das ações de mobilização, capacitação e educação permanente, envolvendo as políticas que integram o programa em cada esfera;
Debate com conselhos setoriais e de direitos, com coordenadores do Bolsa Família e do Cadastro Único e outros parceiros locais, visando a ampliar a participação e a agregar contribuições ao planejamento, regulamentação, implementação e acompanhamento do programa;
Planejamento e implantação das visitas domiciliares e das ações complementares pelos municípios e DF;
Acompanhamento da implantação e monitoramento das ações (MDS, 2017a, p. 13-14).

Considerando que a coordenação do Programa está sob a responsabilidade do MDS, é importante destacar que na estrutura do Governo Federal, uma institucionalidade específica foi criada para a pauta do desenvolvimento humano, onde o Programa Criança Feliz encontra-se alocado e por meio do qual tem acontecido a gestão do Programa, a saber: o Departamento de Atenção a Primeira Infância, da Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano – SNPDPH, criada através do Decreto n. 8.849, de 29 de dezembro de 2016.

Devido ao PCF se tratar de um programa que engloba ações para além da política de assistência social, a CIT da política de assistência social e o Conselho Nacional de Assistência Social, desenharam e aprovaram a parte específica da participação da política de assistência social no PCF: o Programa Primeira Infância no SUAS, que ficou com a responsabilidade do desenvolvimento do elemento central do Programa, que se trata das visitas domiciliares e, necessariamente, quase todas as outras funções, por causa dos arranjos institucionais que estruturaram o desenvolvimento dessa plataforma de política pública e das normatizações que foram sendo publicadas para tanto.

Indica-se aqui que, devido à coordenação do Programa Primeira Infância no SUAS ter ficado a cargo da SNAS, como está regulamentado pela Resolução CNAS n. 19/2016, as ações de visitas domiciliares, o processo de adesão e o repasse dos recursos para os estados e municípios vêm se utilizando da estrutura da política de assistência social. Todavia, como se verá no próximo capítulo, as normatizações do Programa foram tirando essa responsabilidade da SNAS e passando a primazia de coordenação das ações do Programa para a SNPDPH.

3.4.1. O Programa Primeira Infância no SUAS

O Decreto que cria o Programa Criança Feliz, ainda que estabeleça os componentes do Programa no intuito de alcançar os seus objetivos, não especifica as ações a serem desenvolvidas em cada área envolvida. Consta apenas, no artigo 5º (quinto) do Decreto n. 8.869/2016 que “o Programa Criança Feliz será implementado a partir da articulação entre as políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, direitos da criança e dos adolescentes, entre outras”. Sendo assim, cada área específica precisa definir qual entrega fará ao PCF e de que forma

serão desenvolvidas as ações, no intuito de garantir a intersetorialidade das ações e integralidade dos sujeitos a serem beneficiados.

No campo da política de assistência social, cumprindo os caminhos estabelecidos de pactuação das ações, especialmente a Resolução CNAS n. 15/2016, que

Recomenda que todas as propostas de criação e implantação e/ou alteração de serviços, programas, projetos e benefícios da Política de Assistência Social sejam apreciados e aprovados pelos Conselhos de Assistência Social em suas respectivas esferas (CNAS, 2016c).

E a partir da finalidade dessa política, foi pactuada no âmbito da Comissão Intergestores Tripartite – CIT da Política de Assistência Social e, posteriormente, aprovada no Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS a participação da política de assistência social no Programa Criança Feliz, através das Resoluções CIT n. 04/2016 (CIT, 2016a) e n. 05/2016 (CIT, 2016b) e das Resoluções CNAS n. 19/2016 (CNAS, 2016a) e 20/2016 (CNAS, 2016b).

O texto da Política Nacional de Assistência Social, de 2004, estabelece que:

A Política Pública de Assistência Social realiza-se de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia de mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Sob essa perspectiva, objetiva:

- Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e, ou, especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem;
- Contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural.
- Assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (MDS, 2005, p. 33).

Observa-se assim, que a Política de Assistência Social carrega elementos essenciais para o desenvolvimento de políticas públicas que garantam a efetivação dos direitos às crianças na primeira infância, conforme as orientações do artigo 4º (quarto) da Lei n. 13.257/2016, - legislação na qual o Programa Criança Feliz encontra sua base, - seja devido à atuação integrada às demais políticas setoriais; seja no sentido de reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços; seja pela centralidade na família e na garantia da convivência familiar e comunitária.

No documento do MDS “A participação do SUAS no Programa Criança Feliz”, encontra-se explicitado que

A Assistência Social já possui uma trajetória de atuação na atenção às famílias com crianças na primeira infância, tanto na Proteção Social Básica - PSB, quanto da Proteção Social Especial - PSE, inclusive junto ao público prioritário do Programa Criança Feliz. Dentre outros aspectos, o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, o suporte e apoio à família para o fortalecimento da capacidade protetiva e as atenções às vulnerabilidades próprias do ciclo de vida e da presença de pessoas com deficiência são ações que integram o escopo da política de Assistência Social e dialogam com o Programa Criança Feliz, assim como os cuidados e a proteção a crianças afastadas do convívio familiar mediante a aplicação de medida protetiva prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA, Art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990) e atenção às suas famílias (MDS, 2017b, p. 08).

Através da Resolução CNAS n. 19/2016, o Conselho Nacional de Assistência Social institui o Programa Primeira Infância no SUAS, que corresponde à participação da política de assistência social no Programa Criança Feliz. Dentro da lógica da Política de Assistência Social, segundo delimitado no artigo vinte e quatro da LOAS,

Art. 24. Os programas de assistência social compreendem ações integradas e complementares com objetivos, tempo e área de abrangência definidos para qualificar, incentivar e melhorar os benefícios e os serviços assistenciais.

§ 1º Os programas de que trata este artigo serão definidos pelos respectivos Conselhos de Assistência Social, obedecidos os objetivos e princípios que regem esta lei, com prioridade para a inserção profissional e social.

§ 2º Os programas voltados para o idoso e a integração da pessoa com deficiência serão devidamente articulados com o benefício de prestação continuada estabelecido no art. 20 desta Lei (BRASIL, 1993).

Portanto, o CNAS estruturou o Programa Primeira Infância no SUAS para a qualificação, o incentivo e a melhoria dos serviços socioassistenciais, nesse caso o PAIF e o SCFV, como é possível verificar nos objetivos do Programa Primeira Infância no SUAS estabelecidos pela Resolução CNAS n. 19/2016 e dentre as ações elencadas para a consecução desses objetivos:

[...] o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que corresponde à participação da política de assistência social no Programa Criança Feliz, criado pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, que tem como objetivos:

I - qualificar e incentivar o atendimento e o acompanhamento nos serviços socioassistenciais para famílias com gestantes e crianças na primeira infância beneficiárias do Programa Bolsa Família – PBF e Benefício de Prestação Continuada - BPC;

II - apoiar as famílias com gestantes e crianças na primeira infância no exercício da função protetiva e ampliar acessos a serviços e direitos;

III - estimular o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, em situação de vulnerabilidade e risco social, fortalecendo vínculos familiares e comunitários;

IV - fortalecer a presença da assistência social nos territórios e a perspectiva da proteção proativa e da prevenção de situações de fragilização de vínculos, de isolamentos e de situações de risco pessoal e social;

V - qualificar os cuidados nos serviços de acolhimento e priorizar o acolhimento em Famílias Acolhedoras para crianças na primeira infância, afastadas do convívio familiar, mediante aplicação de medida protetiva prevista nos incisos VII e VIII do art. 101, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990;

VI - desenvolver ações de capacitação e educação permanente que abordem especificidades, cuidados e atenções a gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias, respeitando todas as formas de organização familiar;

VII - potencializar a perspectiva da complementariedade e da integração entre serviços, programas e benefícios socioassistenciais;

VIII - fortalecer a articulação intersetorial com vistas ao desenvolvimento integral das crianças na primeira infância e o apoio a gestantes e suas famílias.

[...]

Art. 4º Para a consecução dos objetivos do Programa Primeira Infância no SUAS tem-se como principais ações:

I - visitas domiciliares;

II - **qualificação da oferta dos:**

a) serviços socioassistenciais e fortalecimento da articulação da rede socioassistencial, visando assegurar a complementariedade das ofertas no âmbito do SUAS, dentre outras;

b) serviços de acolhimento, priorizando-se o acolhimento em famílias acolhedoras.

III - fortalecimento da intersetorialidade nos territórios entre as políticas públicas setoriais, em especial assistência social, saúde e educação, e com Sistema de Justiça e de Garantia de Direitos;

IV - mobilização, educação permanente, capacitação e apoio técnico (CNAS, 2016a, grifos nosso).

O próprio MDS, no esforço de estabelecer as entregas da política de assistência social ao Programa Criança Feliz indica que

a participação do SUAS no Programa Criança Feliz: amplia as atenções no âmbito da PSB, fortalece a referência do CRAS nos territórios para as famílias beneficiárias do PBF e com crianças na primeira infância beneficiárias do BPC; avança nas estratégias de apoio à família e de estímulo ao desenvolvimento infantil, elegendo os vínculos familiares e comunitários e o brincar como elementos fundamentais para o trabalho com famílias com gestantes e crianças na primeira infância; e fortalece o Serviço de Acolhimento em Famílias Acolhedoras como modalidade privilegiada para o acolhimento de crianças de até 3 anos afastadas do convívio familiar – parâmetro defendido pela ONU e adotado pelo Brasil no Marco Legal da Primeira Infância (MDS, 2017b, p. 09).

Destaca-se ainda que o artigo 8º (oitavo) da Resolução CNAS n. 19/2016, estabelece que “a adesão dos estados, Distrito Federal e municípios ao Programa Primeira Infância no SUAS será formalizada por meio de Termo de Aceite a ser disponibilizado pelo Ministério de Desenvolvimento Social” (CNAS, 2016a), sendo necessário, conforme Resolução CNAS n. 15/2016, ser apreciado e aprovado “[...] pelos conselhos de assistência social em suas respectivas esferas” (CNAS, 2016c). Tal questão encontra-se especificada entre as competências dos estados e dos municípios, na alínea b), do inciso II e na alínea b), do inciso III, do artigo 6º (sexto) da Resolução CNAS n.19/2016, respectivamente.

Apesar dessa normatização e especificação do Programa Criança Feliz no âmbito da política de assistência social, através da plataforma do Programa Primeira Infância no SUAS por parte do CNAS, - como será apontado na análise das normativas mais adiante, - esse desenho de entrega da política de assistência social ao PCF tem figurado apenas como uma roupagem para que o PCF seja implementado nos estados e municípios dentro da perspectiva inicialmente prevista pelo Ministério, figurando ainda como uma ação que tem ganhado mais centralidade do que as políticas públicas existentes e em execução. Silveira (2017) analisando os riscos que a política de assistência social vem passando no período pós-golpe/impeachment indica que

O Programa Criança Feliz ganhou maior centralidade e difusão nacional, e expressa um risco ao Suas, especialmente pelos seguintes aspectos: contratação de visitantes sociais de forma precarizada, mediante terceirização, com forte tendência de reprodução de conteúdo e práticas conservadoras, com efeitos moralizantes da questão social; ausência de novos recursos para sua execução mediante adesão dos municípios e estados, com execução por meio do repasse fundo a fundo pela assistência social, no piso de proteção social básica; problemas de planejamento e alinhamento com demais entes federados; envolvimento de atores que reforçam a cultura tradicional ainda presente na política, especialmente das primeiras-damas que em geral assumem a condução do processo e do comitê de gestão, com evidente constrangimento à autonomia das instâncias do Suas; ingerência de outras políticas e secretarias na execução dos recursos que pertencem à função programática da assistência social, ferindo o comando único; ausência de intersetorialidade entre as políticas no plano nacional; desorganização do processo de implantação com evidente preocupação com o cumprimento de etapas, a exemplo da definição de prazos e processos incoerentes em termos de planejamento (diagnóstico anterior à instalação do comitê gestor); arranjo institucional frágil, que pode trazer dificuldades quanto à fiscalização de órgãos de controle e à qualidade na sua execução; centralidade na primeira infância, desconsiderando outros públicos,

vulnerabilidades, situações e ciclos de vida, ferindo o princípio da universalidade; personalismo na definição de um programa que se sobrepõe ao Suas e pode fragilizar sua continuidade; congelamento das pactuações para expansão qualifica [sic] de serviços e recursos, da construção de novos parâmetros de cofinanciamento, com base em custos e especificidades regionais/locais (SILVEIRA, 2017, p. 501-502).

Por todas essas questões o Programa Primeira Infância no SUAS não parece cumprir o objetivo inicial esperado pelo CNAS, de ser a entrega específica da política de assistência social para o PCF e funcionar dentro da lógica de um programa que potencialize os serviços socioassistenciais tipificados e os benefícios existentes. Para fins de execução do Programa Primeira Infância no SUAS os estados e municípios, além de considerar as Resoluções CIT n. 4/2016 (CIT, 2016a) e n. 5/2016 (CIT, 2016b) e as Resoluções CNAS n. 19/2016 (CNAS, 2016a) e 20/2016 (CNAS, 2016b), precisam se inteirar e cumprir os critérios existentes nas demais normativas que foram sendo elaboradas e publicadas ao longo de 2016 à 2018⁸, pois tais legislações regulamentam o Programa, estabelecem critérios de partilha do financiamento, bem como apresentam questões pertinentes à implementação dessa ação voltada para a pauta da primeira infância. Sistematiza-se abaixo as outras normativas em questão:

- Portaria MDS n. 295/2016 – Dispõe acerca do financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, implementadas por meio do Programa Primeira Infância no SUAS (MDS, 2016a);
- Portaria MDS n. 323/2016 – Designa os membros, titular e suplente, do Comitê Gestor do Programa Criança Feliz, instituído no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2016b);
- Portaria MDS n. 359/2016 – Altera o art. 3º da Portaria nº 295, de 8 de dezembro de 2016, que dispõe acerca do financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, implementadas por meio do Programa Primeira Infância no SUAS (MDS, 2016c);

⁸ Outras legislações acerca do Programa foram e vêm sendo publicadas durante o ano de 2019, no entanto, devido ao recorte temporal desta dissertação, apresenta-se aqui apenas as normativas encontradas para o período de 2016 a 2018.

- Decreto de 7 de março de 2017 – Institui o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância (BRASIL, 2017a);
- Resolução CIT n. 05/2017 – Pactua critérios de partilha para a expansão do financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS no exercício de 2017 e dá outras providências (CIT, 2017);
- Instrução Operacional MDS/SNAS n. 01/2017 – Orientações acerca da utilização de recursos do financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS, instituído pela Resolução n. 19, de 24 de novembro de 2016, do Conselho Nacional de Assistência Social (SNAS, 2017a);
- Resolução CNAS n. 07/2017 – Aprova os critérios de partilha para a expansão do financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social no exercício de 2017 e dá outras providências (CNAS, 2017a);
- Portaria MDS/SNAS n. 141/2017 – Dispõe acerca do período para adesão ao Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS na forma dos incisos I, II e III do art. 3º da Resolução n. 07, de 22 de maio de 2017, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (SNAS, 2017b);
- Portaria MDS n. 442/2017 – Dispõe sobre o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e dá outras providências (MDS, 2017f);
- Portaria MDS n. 488/2017 – Designa os membros, titular e suplente, do Comitê Gestor do Programa Criança Feliz, instituído no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2017g);
- Portaria MDS n. 498/2017 – Altera a Portaria n. 442, de 26 de outubro de 2017, que dispõe sobre o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (MDS, 2017h);
- Portaria MDS/SNPDH n. 03/2017 – Dispõe acerca do período para adesão ao Programa Criança Feliz - Primeira Infância no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, na forma dos incisos I, II, III e IV do art. 3º da Resolução nº 7, de 22 de maio de 2017, do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (SNPDH, 2017a);

- Resolução CIT n. 02/2018 – Altera a Resolução CIT n. 05, de 21 de outubro de 2016 (CIT, 2018a);
- Portaria MDS/SNPDH n. 05/2018 – Altera a Portaria n. 03, de 12 de dezembro de 2017, que dispõe acerca do período para adesão ao Programa Criança Feliz - Primeira Infância, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SNPDH, 2018a);
- Portaria MDS n. 956/2018 – Dispõe acerca do Programa Criança Feliz no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2018b);
- Portaria MDS n. 958/2018 – Aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor do Programa Criança Feliz (MDS, 2018c);
- Portaria Interministerial n. 01/2018 – Estabelece diretrizes, objetivos e competências para a promoção da intersetorialidade, no âmbito do Programa Criança Feliz, e dá outras providências (MDS, 2018d);
- Portaria MDS n. 1.375/2018 – Altera a Portaria nº 442, de 26 de outubro de 2017, que dispõe sobre o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (MDS, 2018e);
- Resolução CNAS n. 08/2018 – Altera a Resolução CNAS n. 20, de 24 de novembro de 2016 (CNAS, 2018);
- Resolução CIT n. 06/2018 – Pactua critérios de financiamento do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social para os Municípios e Distrito Federal (CIT, 2018b);
- Portaria MDS/SNPDH n. 17/2018 – Dispõe acerca do aumento das metas de atendimento do Programa Criança Feliz – Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS em municípios que realizaram aceite (SNPDH, 2018b);
- Portaria MDS n. 2.496/2018 – Dispõe sobre o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e dá outras providências (MDS, 2018f).

Os seguintes documentos encontrados também apresentam elementos importantes acerca do processo de implementação do Programa pelos estados e municípios, se debruçando sobre questões específicas da operacionalidade do Programa, complementando assim, parte do quadro de instrumentos de políticas

públicas utilizados para o desenvolvimento do Programa que foi possível aqui identificar:

- Programa Criança Feliz: A intersetorialidade na visita domiciliar (MDS, 2017a);
- A Participação no SUAS no Programa Criança Feliz (MDS, 2017b);
- A Implementação das Visitas Domiciliares do Programa Criança Feliz nos Territórios (MDS, 2017c);
- Criança Feliz: Guia para Visita Domiciliar (MDS, 2017d);
- O Programa Bolsa Família e o Programa Criança Feliz: perguntas e respostas para Visitadores do Programa Criança Feliz (MDS, 2018a).

3.5. Considerações do capítulo apontadas

A normatização da vida, através da criação de legislações específicas acerca do curso da vida e o desenvolvimento de políticas públicas específicas para a peculiaridade de cada etapa da vida categorizada têm produzido ações do Estado que revelam a sua forma de funcionamento. Recentemente, a primeira infância tem se estruturado como uma nova categoria etária da vida e conseguido entrar na agenda governamental, ao ponto de ser normatizada por peças legais e ter plataformas de políticas públicas elaboradas para o seu atendimento.

O Programa Criança Feliz como uma das iniciativas estatais para o público-alvo que se encontra na faixa etária do zero aos seis anos de idade, - estabelecida no Brasil, através da Lei n. 13.257/2016 como a primeira infância, - é um fenômeno, a partir do qual é possível analisar o Estado em ação. A criação e alocação desse Programa no contexto da política de assistência social tem apresentado contradições relacionadas aos espaços de controle social das políticas públicas e de transposição de uma ação do campo da política de saúde para escopo da política de assistência social.

No intuito de iniciar a análise da ação do Estado através desse Programa, partiu-se aqui, neste capítulo, do modelo institucional/burocrático dos estudos de políticas públicas, buscando descrever o Programa Criança Feliz com seus arranjos institucionais, seus objetivos, público-alvo, componentes de operacionalização, modelo de governança, passo a passo da adesão e implementação nos estados e

municípios, assim como os elementos de participação da política de assistência social no Programa Criança Feliz, que tem sido a forma de concretização do PCF nos municípios: o Programa Primeira Infância no SUAS.

No capítulo a seguir, ao se debruçar sobre os instrumentos de políticas públicas de implementação do programa, quer seja, em específico, descrevendo e analisando as peças normativas publicadas pelas instâncias da MDS, SNAS, SNPDI, CNAS e CIT para regulamentar o programa, tentar-se-á visibilizar as tensões e disputas de poder envolvidos em torno dessa pauta e desse Programa.

4. O MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO E EXECUÇÃO: ANÁLISE A PARTIR DOS DOCUMENTOS NORMATIVOS

Apresenta-se aqui o material coletado e selecionado para esta produção dissertativa, assim como a forma de organização e tratamento dos dados possíveis, para fins da análise proposta nessa pesquisa. Partiu-se de duas perspectivas analíticas-descritivas, quer seja, a partir da abordagem cronológica/temporal dos documentos publicados e da abordagem por ator/órgão emissor das normativas identificadas, no intuito de coadunar com o referencial teórico dos estudos sobre políticas públicas aqui adotado. Antes, contudo, de se debruçar sobre o percurso de descrição e análise das normativas, apresenta-se alguns elementos do contexto em meio ao qual o Programa Criança Feliz foi criado, utilizando-se para tanto da produção acadêmica recente de autores que, em seus artigos científicos, buscaram analisar o cenário brasileiro pós golpe/impeachment da presidenta Dilma Rousseff e os impactos para as políticas sociais da adoção de uma perspectiva explicitamente neoliberal de condução da política no Brasil, pela gestão Temer. Por fim, após a descrição e análise das peças legais pelas abordagens acima referidas, e sentindo necessidade de amplificar o olhar sobre o cenário das tensões referente ao Programa, apresenta-se elementos contextuais do âmbito da militância em defesa da política de assistência social e suas disputas com o Governo Federal que foram se dando em paralelo à criação, implementação e execução do PCF nesse período analisado.

4.1. Aspectos contextuais iniciais

Importante contextualizar que o pano de fundo do processo de golpe/impeachment da presidenta Dilma Rousseff e assunção de Michel Temer como presidente do país, entre maio e agosto de 2016, já vinha gerando certa insegurança quanto ao futuro das ações de garantia de direitos que estavam sendo implementados nas gestões petistas (Lula/Dilma), principalmente, no que se referia à política de assistência social, pois o Sistema Único de Assistência Social foi estabelecido durante esse período das gestões petistas, sendo uma das políticas que conseguiram certa

estruturação normativa e diversas regulamentações⁹. Acerca da importância da política de assistência social, em estudo recente, Silveira (2017, p. 487) aponta que “o Sistema Único de Assistência Social — Suas é, notadamente, uma das principais reformas do Estado brasileiro na democracia recente no âmbito da política social, pela construção de dispositivos relacionados à concepção de uma política pública estatal [...]”. Esse considerado avanço no campo das políticas sociais vivencia, a partir da gestão Temer, um profundo questionamento, com cortes orçamentários, fragilização dos espaços de controle social da referida política e com a elaboração de plataformas de programas que acentuam a lógica do governo das populações através da retomada de práticas assistencialistas calcadas no primeiro-damismo. Para a autora em questão,

No caso brasileiro, a ampliação da desigualdade social se dá num momento de maior fragilização dos mecanismos democráticos de participação e controle social, com evidente desmonte de sistemas estatais público e de políticas de proteção aos direitos humanos, contribuindo para a reprodução de territórios desiguais e violadores de direitos (SILVEIRA, 2017, p. 490).

Essa conjuntura também é explicitada por demais produções recentes. Referente a esse cenário que se estabeleceu após o golpe/impeachment da presidenta Dilma Rousseff, alguns autores sinalizam que “o Brasil, no atual momento, está passando por ataques a direitos sociais e à democracia que se utiliza da crise econômica como argumento para a reestruturação e até mesmo extinção de programas sociais” (DEMARZO; LIMA; TEBET, 2018, p. 85). A gestão federal que assumiu a partir de então, do Presidente Michel Temer, teve como horizonte de condução política das ações do governo a plataforma “Uma Ponte para o Futuro”, elaborada pela Fundação Ulysses Guimarães/PMDB. Em uma análise do Ponte para o Futuro, implementado pela gestão Temer, Prates (2016, p. 229) afirma que

Os aspectos antidemocráticos e a perspectiva de redução do estado social já são claramente explicitados no Plano, evidenciando o seu caráter e o projeto político ao qual se filia, direcionado ao

⁹ A Política Nacional de Assistência Social foi estabelecida em 2004, através da Resolução CNAS n. 145/2004 e estabelece as atribuições, princípios e diretrizes dessa política. Já a implementação da SUAS deu-se a partir de 2005, tendo sido editadas algumas Normas Operacionais Básicas do SUAS, em especial a NOB SUAS 2005 (Resolução CNAS n. 130/2005), atualizada em 2012 (Resolução CNAS n. 33/2012), que prevê a estrutura do SUAS; a NOB SUAS RH 2006 (Resolução CNAS n. 269/2006), que contém as questões referentes a gestão do trabalho no SUAS; e diversas outras resoluções do CNAS, em específico, a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, em 2009 (Resolução CNAS n. 109/2009), que, como o próprio nome diz, tipifica os serviços socioassistenciais no Brasil, organizados por nível de proteção e complexidade. Além disso, a própria LOAS de 1993 (Lei n. 8.742) sofreu alteração em 2011, passando a incluir o SUAS na versão legal atual (Lei n. 12.345/2011).

fortalecimento mais contundente das políticas de recorte neoliberal que têm na minimização do estado social, flexibilização de direitos e privatização dos setores mais estratégicos suas pedras angulares [...]

Nessa mesma perspectiva, Silva (2017, p. 242) demarca que “Michel Temer [...] optou pela ortodoxia neoliberal, que tem reforçado a seu favor, o que existe de mais tradicional na área da assistência social”. Esses elementos do tradicionalismo no campo da política de assistência social estão relacionados ao primeiro-damismo, a benemerência, a elaboração de programas com focalização cada vez maior nos que são considerados miseráveis, buscando o governo dos corpos e das vidas desses sujeitos, para estarem a serviço da estrutura capitalista. O desenho do Programa Criança Feliz é um exemplo desse tipo de plataforma política em uma suposta ação de potencialização dos sujeitos marginalizados e de preocupação com o futuro desses, mas que revelam a perspectiva de risco social relacionado a essa população vulnerabilizada e de busca de desenvolvimento de capital humano disponível para o avanço do capitalismo. Capilheira (2018, p. 99) afirma que “[...] dentro do Programa Criança Feliz, será a partir do investimento em capital humano, com a intenção de uma garantia de um futuro melhor, que [o Governo Federal] rege a lógica dessa política social”. Para Medeiros (2018, p. 53)

[...] pensar a criança configurada em capital humano implica discutir as práticas discursivas sobre a primeira infância na contemporaneidade, analisando o modo que a governamentalidade neoliberal se vale das variadas dimensões da vida das crianças pequenas para conduzir os modos de ser e de viver do sujeito infantil, que será adulto no futuro, e da sociedade e dos responsáveis diretamente pelos infantes nos primeiros seis anos de vida.

Demarzo, Lima e Tebet (2018, p. 92) apontam ainda que, nesse momento pós golpe/impeachment, “[...] um novo projeto político assume o poder, novos dirigentes notoriamente do campo da direita encarregam-se pelas pastas ministeriais e uma política econômica enfaticamente austera e voltada ao mercado financeiro se inicia”. Em sintonia com essas questões, Shappo (2018, p. 222) demarca que

As medidas prioritárias do atual governo são o controle da inflação, o controle dos gastos públicos, a reforma da Previdência e um conjunto de medidas para atrair investimentos e impulsionar a economia, destravando amarras regulatórias em troca de investimentos da iniciativa privada [...]

O foco nas questões de mercado deu lastro para a instituição de um Novo Regime Fiscal, através da Emenda Constitucional 95/2016, que limita os gastos

públicos, por vinte anos, a partir de 2018, criando um teto de gastos das despesas primárias; a aprovação da Lei da Terceirização/Reforma Trabalhista, Lei n. 13.429/2017; a proposta de Reforma da Previdência, entre outras ações. Sendo assim, observa-se que “as medidas de ajuste fiscal, de cortes de gastos públicos e de dilapidação da rede de proteção social, estão em consonância com as pressões do mercado financeiro e debilitam o tecido social da frágil democracia brasileira” (FLEURY TEIXEIRA; PINHO, 2018, p. 15).

Conforme aponta Silveira (2017, p. 502) “[...] o cenário atual é de avanço perverso do neoliberalismo, com tendência objetiva de desmonte dos sistemas estatais, ainda que as narrativas apontem o contrário e colaborem para o conformismo”. A garantia dos direitos sociais estabelecida pela Constituição Federal de 1988, que veio se consolidando ao longo desses anos de democracia estável é posta em xeque devido às demandas do capital financeiro. Segundo Fleury Teixeira e Pinho (2018, p. 15) “o governo de Michel Temer, imerso em escândalos diários de corrupção, e apoiado pelo mercado financeiro e seus asseclas, vem promovendo com celeridade a dilapidação da rede de proteção social no Brasil”.

Nas disputas dos modelos de Estado que foram implementados ao longo da história do Brasil e que ainda continuam em disputa no cenário nacional, algumas perspectivas e grupos políticos apontam para a necessidade da existência de um Estado mínimo, que não interfira na economia e que desenvolva políticas sociais focalizadas, apenas nas situações extremas; enquanto outras concepções e agrupamentos partidários afirmam ser necessário um Estado forte, regulador da economia e garantidor dos direitos sociais de forma universal, conforme estabelecido nas legislações brasileiras vigentes. Khair (2013), por exemplo, versa sobre duas formas do papel do Estado: liberal e desenvolvimentista, que estabelecem visões distintas sobre a questão fiscal e monetária. Na visão liberal o gasto de Estado deve ser o mínimo possível, e conseqüentemente, a tributação deve ser menor. Para tanto, se faz necessário o corte de recursos destinados às políticas sociais e a focalização na monetarização. No viés desenvolvimentista a regulação da economia perpassa pela ação do Estado e este executa ações de garantia de direitos, logo, a centralidade da política fiscal deve atender as demandas das funções do Estado.

Se, nas gestões petistas, tem-se uma retomada da perspectiva desenvolvimentista, com a responsabilização do Estado por questões cruciais do

desenvolvimento social e econômico do país, com a busca de uma melhor inserção do Brasil no cenário mundial, com o golpe/impeachment e a tomada de poder pela elite conservadora que sempre colocou o papel do Estado para os fins pessoais, vê-se o desenrolar de ações, no intuito de retornar o Estado às características neoliberais, com recursos mínimos para as políticas sociais, com centralidade no papel da economia de mercado, desregulamentação das relações trabalhistas e a serviço dos grandes empresários nacionais e estrangeiros.

4.2. Organização do material coletado

Feita essa contextualização acima, explicita-se que no processo de análise do material coletado, após algumas tentativas de sistematização dos dados, buscou-se dar um passo atrás no procedimento analítico dos dados e encontrar uma organização do *corpus* da pesquisa para fins de proceder, a posteriori, o tratamento e, conseqüentemente, a análise.

Para a organização inicial dos documentos coletados optou-se pela construção de dois quadros das normativas encontradas com suas respectivas descrições e algumas análises ao longo do processo descritivo. O primeiro quadro alocando cada documento no ano em que foi publicado, explicitando o órgão responsável pela sua publicação (abordagem cronológica/temporal) e visibilizando as tensões, contradições e modificações ocorridas na normatização do Programa ao longo de 2016 a 2018. Já o segundo quadro, organizado a partir de cada órgão responsável pela publicação das normativas (abordagem por ator/órgão), respeitando a organização cronológica, trouxe os posicionamentos e vozes de cada ator institucional, amplificando as contradições e tensões envolvidas na regulamentação do Programa no período analisado. Seguem abaixo os dois quadros com suas referidas descrições e análises.

4.3. Abordagem cronológica/temporal

Em um primeiro momento os documentos foram organizados em ordem cronológica, no intuito de verificar o encadeamento temporal das ações e posicionamentos dos órgãos a respeito da implementação do Programa em questão. O Quadro 3 apresenta a organização dos instrumentos normativos de políticas

públicas do Programa Criança Feliz e sua operacionalização no SUAS: o Programa Primeira Infância no SUAS em sua sequência temporal de publicação, sendo possível identificar oito peças normativas publicadas no ano de 2016; nove publicações em 2017, e; dez legislações no ano de 2018¹⁰.

Quadro 3: Normativas sobre o PCF por ano

Ano	Documento
2016	Decreto n. 8.869/2016 Resolução CIT n. 04/2016 Resolução CIT n. 05/2016 Resolução CNAS n. 19/2016 Resolução CNAS n. 20/2016 Portaria MDS n. 295/2016 Portaria MDS n. 323/2016 Portaria MDS n. 359/2016
2017	Decreto de 7 de março de 2017 Resolução CIT n. 05/2017 Instrução Operacional MDS/SNAS n. 01/2017 Resolução CNAS n. 07/2017 Portaria MDS/SNAS n. 141/2017 Portaria MDS n. 422/2017 Portaria MDS n. 488/2017 Portaria MDS n. 498/2017 Portaria MDS/SNPDH n. 03/2017
2018	Resolução CIT n. 02/2018 Portaria MDS/SNPDH n. 05/2018 Portaria MDS n. 956/2018 Portaria MDS n. 958/2018 Portaria Interministerial n. 1/2018 Portaria MDS 1.375/2018 Resolução CNAS n. 08/2018 Resolução CIT n. 06/2018

¹⁰ Importante sinalizar aqui que, no processo de coleta das normativas excluiu-se as oito portarias da SNPDH publicadas durante o ano de 2018 referentes à divulgação da relação dos municípios que foram realizando adesão ao Programa, conforme o ciclo de adesão estabelecido nas Portarias MDS/SNPDH n. 03/2017 e n. 05/2018; e a portaria SNPDH referente à divulgação da lista de municípios que concluíram o termo de aceite quanto ao aumento de metas de atendimento do PCF.

	Portaria MDS/SNPDPH n. 17/2018 Portaria MDS n. 2.496/2018
--	--

Fonte: Elaboração própria

Debruçando-se nas peças normativas encontradas, o primeiro documento identificado na coleta de dados refere-se ao Decreto Presidencial n. 8.869/2016, publicado em 05 de outubro de 2016, que institui o Programa Criança Feliz, estabelece sua finalidade, público-alvo, seus objetivos, componentes e Ministério responsável pela sua coordenação. Referente a esse decreto, tendo o pano de fundo acima descrito, sinaliza-se que ao alocar o referido Programa sob a responsabilidade do MDS, bem como ter sido realizado o lançamento do PCF vinculando à figura da Primeira Dama Marcela Temer o papel de embaixadora do Programa, o mesmo não foi bem recebido por profissionais, pesquisadores, militantes e defensores do Sistema Único de Assistência Social, por entenderem que um programa dessa ordem rompia com a lógica de garantia dos direitos socioassistenciais estabelecidos através da política de assistência social; resgatava a perspectiva do primeiro-damismo, - recorrentemente combatida no âmbito do PNAS, - necessariamente remetendo a uma perspectiva de política assistencialista, baseada na benemerência e não na efetiva garantia de direitos; fragilizava os serviços socioassistenciais tipificados e ofertados no âmbito do SUAS, e; se configurava como uma ação de policiamento e tutelamento das famílias empobrecidas, em situação de vulnerabilidade social. Para Capilheira (2018, p. 112) “o Programa Criança Feliz, ao apontar as maneiras corretas ou adequadas de estimular as crianças, está desconsiderando a história das famílias, trazendo a ideia de que as famílias pobres não têm competência para educar seus filhos”.

Dentro dessa ótica, é possível afirmar que “[...] as ações e leis implementadas pelo grupo político que tomou o poder [da gestão Temer], notoriamente neoliberal, vêm influenciado a vida das crianças brasileiras, direta ou indiretamente” (DEMARZO; LIMA; TEBET, 2018, p. 84), retomando uma perspectiva de atuação assistencialista por parte do governo. Na especificidade do PCF, Sposati (2017, p. 526), ao buscar “[...] analisar o conteúdo, finalidade, legalidade, institucionalidade e impactos que o PCF – Programa Criança Feliz produzirá sobre os direitos de proteção integral da criança e do adolescente brasileiro”, destaca que o Programa remete a uma lógica higienista, do final do século XIX e bastante implementada durante o século XX no

Brasil, através da LBA, a partir de uma perspectiva assistencialista. Nas palavras da autora, no PCF “permanece a ênfase disciplinar em que as mães, não mais em grupos de convivência, agora são abordadas individualmente, em sua moradia, por visitantes que ali desenvolvem ativíssima busca de expressões do amor materno” (SPOSATI, 2017, p. 528). A autora apresenta ainda que o PCF não cumpre o princípio de universalidade; retoma a lógica do primeiro-damismo; com problemas de sobreposição de ações já desenvolvidas por outras políticas; de financiamento; de não operacionalização da intersectorialidade; visando garantir a felicidade via decreto para determinadas famílias tidas, pelo Estado, como infelizes (SPOSATI, 2017). Sendo assim, cabe reiterar que “[...] com as atuais mudanças políticas que o Brasil vem sofrendo corremos o perigo de ter um retrocesso, de retornar a política de repressão e higienista” (DEMARZO; LIMA; TEBET, 2018, p. 91). Corroborando essas perspectivas, Silveira (2017) chama a atenção para o aprofundamento do neoliberalismo e o impacto disso dentro da lógica de disputa entre ações de governo e políticas de Estado. Nas palavras da autora,

É no contexto de contrarreformas neoliberais que o Programa Criança Feliz ganha centralidade, podendo se sobrepor, como programa de governo, ao próprio sistema estatal, embora os programas na assistência social sejam complementares a serviços e benefícios. Essa sobreposição se revela na hegemonização de uma concepção tecnicista de gestão pública, centrada nos resultados e na lógica da extrema focalização, num conjunto de avanços de medidas neoliberais. (SILVEIRA, 2017, p. 488).

Nesse cenário, diversas entidades e espaços colegiados nacionais, regionais e locais vinculados à política de assistência social emitiram notas de repúdio, posicionamentos contrários, pareceres negativos ao Programa Criança Feliz, pois “o que poderia ser interpretado como política positiva à infância, demanda um olhar acurado e atento” (DEMARZO; LIMA; TEBET, 2018, p. 95), revelando assim como a criação desse Programa explicita o espaço de tensões quanto ao projeto de garantia de direitos que vinha se efetivando e a nova/velha lógica da política assistencialista retomada pelo PCF¹¹. Tais tensões e posicionamentos contrários ao PCF chegaram às instâncias de pactuação e deliberação da política nacional de assistência social, especificamente à Comissão Intergestores Tripartite – CIT da Política de Assistência

¹¹ No tópico “**Outros elementos de tensões quanto a normatização do Programa**” abaixo será apresentado com maiores detalhes alguns elementos dessas tensões envolvidas no processo de criação e implementação do Programa Criança Feliz.

Social (SNAS, FONSEAS e CONGEMAS) e ao Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

No sentido de dar atenção à pauta da primeira infância e diante das negociações possíveis, as instâncias de pactuação e deliberação da política de assistência social conseguiram chegar em um acordo/desenho possível e emitir normativas referentes ao que poderia ser a responsabilidade da política de assistência social quanto à primeira infância, sendo nesse sentido, como uma entrega setorial da política de assistência social ao Programa Criança Feliz. Dessa forma, a CIT publicou a Resolução CIT n. 04/2016, em 21 de outubro de 2016, pactuando as ações do Programa Criança Feliz no SUAS e a Resolução CIT n. 05/2016, de 21 de outubro de 2016, que pactua critérios de partilha para o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz no SUAS para os anos de 2016 e 2017. No que tange a essas resoluções, a instância colegiada de representação de gestores nacional, estaduais e municipais da política de assistência social adotou a terminologia do programa, da forma como foi lançada pelo Presidente da República, especificando apenas a sua alocação no SUAS: “Programa Criança Feliz no SUAS”.

Essas resoluções iniciais da CIT apresentaram ainda os objetivos do Programa em sua especificidade para a política de assistência social, os princípios, o público-alvo, as principais ações e delimitação da vinculação dos profissionais de nível médio e superior que atuem no Programa dentro do escopo da política de assistência social e das normativas do CNAS, assim como o referenciamento do planejamento e das visitas domiciliares aos Centros de Referências de Assistência Social. Estabeleceu também as competências de cada ente federado e as especificidades dos critérios de partilha federal para os estados e Distrito Federal e para os municípios, em sua especificidade do ano 2016 e quanto ao prazo limite para a adesão em 2017.

Já o Conselho Nacional de Assistência Social, após muitos embates e debates, propôs que a entrega da política de assistência social, sob a responsabilidade da SNAS se tratasse de um programa específico, que na lógica da PNAS tem função de fortalecer e potencializar os serviços socioassistenciais existentes, publicando então a Resolução CNAS n. 19/2016, de 24 de novembro de 2016, que institui o Programa Primeira Infância no SUAS e a Resolução CNAS n. 20/2016, de 24 de novembro de 2016, que aprova os critérios de partilha para o financiamento federal do Programa Primeira Infância no SUAS para os exercícios de 2016 e 2017. Se, através da

normatização por parte da CIT, os gestores indicavam a necessidade de apenas “pactuar ações do PCF no SUAS”, a normativa do CNAS rompe em parte com essa lógica e se propõe a “instituir” um programa novo: o Programa Primeira Infância no SUAS, mesmo que esse tenha como base também o Marco Legal da Primeira Infância e o Decreto Presidencial n. 8.869/2016.

Importante sinalizar que na estrutura das resoluções da CIT, na parte de justificativa na qual se baseia a decisão dessa instância de pactuação (os considerandos), a Comissão Intergestores Tripartite leva em conta apenas a Lei Orgânica de Assistência Social – Lei n. 8742/93, o Marco Legal da Primeira Infância – Lei n. 13.257/2016 e o Decreto que institui o PCF – Decreto n. 8.869/2016. Por outro lado, o CNAS, no intuito de regulamentar as ações para a primeira infância no âmbito do SUAS, justifica e vincula sua decisão lastreando-a em todas as normativas que fundamentam a política de assistência social. Portanto, além das legislações consideradas pela CIT, o CNAS considera ainda a PNAS – Resolução n. 145/2004; a NOB/SUAS – Resolução 130/2005; a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais – Resolução 109/2009 e; os fluxos estabelecidos pela Resolução CNAS n. 15/2016.

Importante destacar que o período de adesão ao Programa Primeira Infância no SUAS por parte do órgão gestor para os estados foi de 25 de novembro a 02 de dezembro de 2016, devendo ser aprovado nos respectivos conselhos até dia 20 de janeiro de 2017. Já para os municípios e o Distrito Federal havia dois prazos de adesão: um referente já a partir do exercício de 2016, que também deveria acontecer de 25 de novembro a 02 de dezembro de 2016, com aprovação nos respectivos conselhos até 20 de janeiro de 2017; e o outro, referente apenas ao exercício de 2017, cujo prazo de adesão pela gestão deveria se dar até 10 de fevereiro de 2017, seguido da aprovação nos respectivos conselhos até 24 de fevereiro de 2017.

Apesar do esforço do CNAS para explicitar o que seria a entrega específica da PNAS ao PCF, observa-se que o Programa Primeira Infância no SUAS tem figurado apenas como uma roupagem e forma legal pela qual o Ministério tem conseguido operacionalizar as ações do PCF nos municípios, seja por utilizar do instrumento de política pública da assistência social de financiamento por transferência de recursos fundo a fundo para estados, Distrito Federal e municípios, através do FNAS para os FEAS, o FAS/DF e FMAS; da adesão à plataforma do Programa no SUAS, pelas

instâncias de gestão da política de assistência social nos estados, Distrito Federal e municípios, com a consequente aprovação do aceite pelos CEAS, CAS/DF e CMAS; seja por, como será possível verificar abaixo, a normatização do programa não ter ficado a cargo da SNAS, sendo criada uma instância específica para essa tarefa: o Departamento de Atenção a Primeira Infância, dentro da Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano¹².

Para fins da análise aqui proposta, e relacionada à discussão acima, destaca-se que, entre as competências da União, figura que a coordenação em âmbito nacional das ações do Programa no SUAS será feita pela Secretaria Nacional de Assistência Social, conforme se encontra estabelecido na alínea a), do inciso I, do artigo sexto da Resolução CIT n. 04/2016 e da Resolução CNAS n. 19/2016. Essa competência foi sendo migrada para outra estrutura organizacional do MDS, com a criação da SNPDH em dezembro de 2016 e tal migração de responsabilidade se apresenta de forma visível durante os anos de 2017 e 2018, como a publicação dos documentos normativos acerca do Programa, principalmente por parte do MDS, irão apontar.

Nesse sentido, conforme apontado por Silveira (2017, p. 491) “os projetos políticos na esfera pública do Estado também incidem na arquitetura institucional e na formulação da política de assistência social”. No caso em questão, a busca de implementação do Programa Criança Feliz, que encontrou rejeições e enfrentamentos no escopo da militância da política de assistência social, mas também, que encontrou formas operacionais de sua implementação através da política de assistência social, por meio do Programa Primeira Infância no SUAS, vem reconfigurando a própria política de assistência, fazendo reaparecer, no âmbito federal, um comando externo a SNAS de um programa que pertence ao SUAS.

Ainda referente ao ano de 2016, o próprio Ministério publicou três portarias: uma dispondo do financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, implementadas por meio do Programa Primeira Infância no SUAS (Portaria MDS n. 295/2016, de 08 de dezembro de 2016); outra apresentando uma alteração da Portaria MDS n. 295/2016 (Portaria MDS n. 359/2016, de 28 de dezembro de 2016), que regulamenta as formas e as regras do

¹² Na reformulação da estrutura regimental do Ministério de Desenvolvimento Social, estabelecida pelo Decreto 8.949, de 29 de dezembro de 2016, foi criada uma nova Secretaria Nacional, responsável pelas ações referentes à promoção do desenvolvimento humano de crianças, adolescentes, jovens e idosos, a saber: a SNPDH.

repassa dos recursos; e a Portaria MDS n. 323/2016, de 13 de dezembro de 2016, que designa os membros titulares e suplentes do Comitê Gestor do Programa Criança Feliz, previsto no Decreto n. 8.869/2016, de criação do PCF. Quanto a essas normativas, cumpre observar que no artigo 11, da Portaria MDS n. 295/2016, o Ministério ainda reconhece a responsabilidade da SNAS pelo Programa Primeira Infância no SUAS, até porque a SNPDPH ainda não havia sido criada. No que tange ao Comitê Gestor do PCF, a responsabilidade pela coordenação deste foi designada ao MDS, como estabelecia o Decreto Presidencial n. 8.869/2016. As indicações do MDS para titular e suplente foram João Paulo Bachur, Gerente de Projeto da Secretaria Executiva do MDS à época e que, a partir de janeiro de 2017, passou a exercer a função de Coordenador-Geral de Atendimento Familiar, do Departamento de Atenção a Primeira Infância, da Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano; e Renata Aparecida Ferreira, Diretora de Proteção Social Básica da Secretaria Nacional de Assistência Social, respectivamente. Portanto, tanto a Secretaria Executiva do MDS e, posteriormente, a SNPDPH, quanto a SNAS acompanhavam e coordenavam as ações do Comitê Gestor do PCF.

No que tange a 2017, durante esse ano uma das primeiras normativas publicadas foi o Decreto sem numeração, de 07 de março de 2017, que instituía, no âmbito do MDS, o Comitê Intersetorial de Políticas para a Primeira Infância, com a tarefa de assegurar a articulação de ações destinadas à proteção e a promoção dos direitos da criança em primeira infância. Tal Comitê tinha sua previsão estabelecida no artigo sétimo do Marco Legal da Primeira Infância – Lei 13.257/2016, mas não necessariamente vinculada a alguma pasta específica. À época, por já haver outra pasta que legislava sobre a pauta da criança e do adolescente, que se tratava da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - SNDCA, do Ministério dos Direitos Humanos, seria importante que esse Comitê fosse criado no âmbito do MDH, principalmente, por já haver expertise por parte da SNDCA quanto a ações de articulação intersetoriais.

Em maio de 2017 a CIT publicou uma resolução acerca dos critérios de partilha para a expansão do financiamento federal do Programa Primeira Infância no SUAS no exercício do 2017 – Resolução CIT n. 05/2017, de 03 de maio de 2017; ao passo que o CNAS, em 22 de maio de 2017 publicou a Resolução CNAS n. 07/2017, que aprovava os mesmos critérios de partilha para a expansão do financiamento federal

do Programa Primeira Infância no SUAS no exercício do 2017. A grande questão dessas resoluções refere-se a permitir a abertura de um novo período de adesão ao Programa por parte do MDS, retirando o critério dos municípios terem “média municipal do Índice de Desenvolvimento do CRAS maior ou igual a três”, presente na Resolução CIT n. 05/2016 e Resolução CNAS n. 20/2016. Tal critério havia limitado o número inicial de municípios elegíveis ao Programa e a sua retirada do mesmo deu-se tanto por meio da demanda de municípios que queriam aderir ao Programa mas não estavam na lista dos elegíveis, quanto pelo objetivo do Ministério de expandir a execução do Programa pelo Brasil. No primeiro período, 2.457 cidades haviam feito a adesão ao Programa. Com a expansão, “[...] cerca de 1,3 mil municípios que não conseguiram aderir ao programa no prazo estipulado ou que não eram elegíveis na época” (ASCOM/MDS, 2017) poderiam, a partir de então, realizar o aceite ao Programa Primeira Infância no SUAS.

No mês de maio de 2017 a SNAS também publicou a Instrução Operacional MDS/SNAS n. 01/2017, de 05 de maio de 2017, a qual continha as orientações acerca da utilização dos recursos advindos por meio do financiamento federal do Programa Primeira Infância no SUAS. Por se tratar de recursos alocados no FNAS repassados aos estados, Distrito Federal e municípios pelo instrumento de política pública de transferências de recursos fundo a fundo, a normatização do uso desses recursos por parte da SNAS ainda garantia a centralidade da política de assistência social na condução das ações e orientações acerca do Programa Primeira Infância no SUAS. Dentro da perspectiva de a responsabilidade pelo Programa ser ainda alocada à SNAS, em agosto de 2017 foi publicada a Portaria MDS/SNAS n. 141/2017, de 04 de agosto de 2017, que estabeleceu o novo período de adesão ao Programa Primeira Infância no SUAS, de 03 de julho a 18 de agosto de 2017, sendo necessária a devida aprovação pelos respectivos conselhos de assistência social, no mesmo período em questão. Contudo, essa foi a última normatização do Programa publicada pela SNAS. As demais ficaram a cargo do próprio Ministério ou da SNPDIH, como se verifica abaixo.

O MDS publicou, em 26 de outubro de 2017 a Portaria MDS n. 442/2017, posteriormente alterada pela Portaria MDS n. 498/2017, de 29 de novembro de 2017, dispondo sobre o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, revogando dessa forma, a anterior

publicada acerca dessa questão: a Portaria MDS n. 295/2016. Essas portarias do MDS de 2017, além de regulamentar as formas e as regras do repasse dos recursos, estabeleceram a metodologia de cálculo e financiamento das ações do Programa Criança Feliz, indicando elementos da meta física e da composição das equipes, assim como as etapas do programa (implantação, implementação, execução - fase I, execução - fase II e execução - fase III) e o aumento do valor por indivíduo do público-alvo acompanhado, de R\$ 50,00 para R\$ 65,00, sendo esse valor válido para os repasses a partir de julho de 2017.

Indica-se aqui que a Portaria MDS n. 442/2017, normativamente, figura como um “divisor de águas” para o que está se chamando a atenção nessa dissertação. Inicialmente, porque a referência ao Programa Primeira Infância no SUAS aparece apenas uma vez, quando se refere ao registro das visitas no Prontuário Eletrônico do SUAS. No entanto, a expressão Programa Criança Feliz, ou seu correlato, PCF, é referenciado 25 (vinte e cinco vezes) incluindo as três menções no anexo I da Portaria, em uma demarcada normatização do que já vinha sendo operacionalizado no âmbito das práticas, no sentido do Programa Primeira Infância no SUAS ser apenas uma roupagem para a operacionalização do PCF. As expressões mais explícitas dessa questão são possíveis de encontrar no parágrafo primeiro do artigo primeiro dessa portaria, quando aparece a expressão “o Termo de Aceite ao PCF” (MDS, 2017f), quando na verdade tratava-se do Termo de Aceite ao Programa Primeira Infância no SUAS, e; no artigo terceiro onde consta que “os recursos do financiamento federal das ações do PCF aos Municípios e Distrito Federal serão repassados diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS aos fundos de assistência social dos Municípios e do Distrito Federal [...]”, sendo que os recursos transferidos pelo instrumento de política pública de repasse fundo a fundo da política de assistência social se referem ao Programa Primeira Infância no SUAS. Em consonância com isso, nessa portaria não há nenhuma menção à SNAS, por outro lado, a referência à SNPDPH aparece recorrentemente ao longo do texto, especificamente, dez vezes, seja relacionando que as equipes dos municípios precisam ser capacitadas por metodologia definida pela SNPDPH; como também, que esta secretaria é a responsável por realizar o pagamento do Programa, pelas questões de normatizar alteração das metas pactuadas e receber as solicitações de desistência do Programa. O artigo nono

da portaria traz explicitamente a especificidade das competências da SNPDPH no que tange o Programa:

Art. 9º Compete à SNPDPH:

I - monitorar, validar e controlar as condições estabelecidas para a realização dos repasses financeiros e autorizar os pagamentos previstos nesta Portaria;

II - definir os valores de referência para financiamento anual do PCF aos Estados e Distrito Federal, em parcela única, por exercício, observada a disponibilidade orçamentária e as deliberações do CNAS;

III - estabelecer os prazos e procedimentos referentes à adesão de novos municípios ao Programa, observada a disponibilidade orçamentária (MDS, 2017f).

Logo em seguida, na publicação da Portaria MDS 488/2017, de 1º de dezembro de 2017, o Ministro do Desenvolvimento Social designa nova composição do Comitê Gestor do PCF, revogando a Portaria MDS 323/3016. Para a representação do MDS foram designados titular e suplente, Halim Antônio Girade, Secretário Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano e Ely Harasawa, Diretora do Departamento de Atenção à Primeira Infância, da SNPDPH, respectivamente. Novamente aqui a SNAS é excluída do processo de acompanhamento do Programa e a responsabilidade por este fica a cargo da SNPDPH. Em 22 de março de 2018, o Ministério publicou ainda o Regimento Interno do Comitê Gestor do Programa Criança Feliz através da Portaria MDS n. 958/2018, que, como sinalizado acima, dá centralidade à SNPDPH na condução dos processos, pois no parágrafo segundo, do seu artigo primeiro estabelece que

A Secretaria-Executiva do Comitê Gestor será exercida pela Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano, do Ministério do Desenvolvimento Social, que prestará o apoio administrativo e disponibilizará os meios necessários à execução de suas atividades (MDS, 2018c).

Por fim, a última normativa encontrada, do ano de 2017, sela a primazia da SNPDPH frente ao Programa. No dia 12 de dezembro de 2017 foi publicada a Portaria MDS/SNPDPH n. 03/2017 dispendo sobre o novo período de adesão ao Programa Criança Feliz – Primeira Infância, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, que posteriormente foi alterada pela Portaria MDS/SNPDPH n. 05/2018, de 19 de março de 2018, sendo definidos oito novos ciclos de adesão até o final de junho de 2018. Como é possível verificar, até a responsabilidade de definir os períodos de adesão agora já não estavam mais sobre a responsabilidade da SNAS e sim da SNPDPH. Ao mesmo tempo, essa é a primeira portaria na qual os dois programas aparecem como

que sinônimos, indicando assim que o PCF verdadeiramente, se restringe a apenas às ações desenvolvidas no âmbito da política de assistência social e o Programa Primeira Infância no SUAS foi utilizado como uma roupagem para a operacionalização do primeiro.

Devido ao ano de 2018 e às questões referentes ao financiamento dos estados, que tinham recebido parcela única quanto a 2016 e 2017 e não havendo previsão normativa para o exercício de 2018, foram publicadas a Resolução CIT n. 02/2018, em 07 de fevereiro de 2018, alterando a Resolução CIT n. 05/2016, e; a Resolução CNAS 08/2018, de 12 de abril de 2018, alterando a Resolução CNAS n. 20/2016, indicando que “os estados e o Distrito Federal serão financiados no ano de 2018 mediante a execução de 80% do valor do financiamento federal repassado nos exercícios de 2016 e 2017” (CNAS, 2018). Por outro lado, considerando o novo ciclo de adesões e com o objetivo de estimular a adesão dos municípios que ainda não haviam manifestado interesse pelo Programa, o Ministério publicou a Portaria MDS n. 1.375/2018, em 04 de abril de 2018, alterando a Portaria 442/2017 acerca do financiamento federal das ações do PCF no âmbito do SUAS, modificando o valor mensal por indivíduo do público-alvo acompanhado, de R\$ 65,00 para R\$ 75,00.

Além dos documentos já citados acima, no primeiro semestre de 2018 foram publicadas também a Portaria MDS n. 956/2018, de 22 de março de 2018, que dispunha acerca do Programa Criança Feliz no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social; e a Portaria Interministerial n. 01/2018, de 04 de abril de 2018, que estabelecia diretrizes, objetivos e competências para a promoção da intersetorialidade, no âmbito do Programa Criança Feliz. Esses dois documentos merecem um maior detalhamento, pois um traz a regulamentação do Programa, na estrutura do Ministério consolidando a primazia da SNPDPH na responsabilidade de coordenar as ações do Programa e o outro versa sobre os elementos da intersetorialidade e as responsabilidades dos demais ministérios e pastas quanto ao PCF, já que, desde a sua criação, o Programa se afirma ser uma ação intersetorial.

A Portaria MDS n. 956/2018 retoma as questões já explicitadas nos diversos documentos anteriores, identificando o público beneficiário, os objetivos e os componentes do Programa, em consonância ao Decreto n. 8.869/2016, que instituiu o PCF. Define as categorias multiplicadores, supervisores e visitadores, além de demarcar a competência da SNPDPH pela coordenação do Programa, fazendo

referência a essa estrutura administrativa dezessete vezes ao longo da normativa, sem nenhuma referência à SNAS. Como é possível verificar no artigo sétimo do Portaria: “o Programa Criança Feliz será coordenado pela Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano deste Ministério do Desenvolvimento Social” (MDS, 2018b). Além disso, o artigo vinte da referida portaria retoma as competências dessa Secretaria, já estabelecidas na Portaria MDS n. 422/2017 e amplia ainda mais essas competências:

Art. 20. Compete à Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano:
I - formular o plano de ação nacional de implantação do Programa Criança Feliz;
II - promover a intersetorialidade no Programa;
III - definir e publicar os prazos de adesão ao Programa;
IV - realizar seminários periódicos de capacitação, monitoramento, e acompanhamento com coordenadores estaduais e supervisores do Programa;
V - orientar os processos de capacitação e educação permanente;
VI - capacitar os multiplicadores nas metodologias e no conteúdo definidos no âmbito do Programa;
VII - definir metodologias específicas de visitas domiciliares;
VIII - publicar atos complementares referentes à metodologia e protocolo da realização das visitas domiciliares periódicas;
IX - monitorar e avaliar o Programa;
X - promover a troca de experiências entre as instâncias federal, estadual e municipal, assim como entre países; e
XI - expedir atos complementares operacionais necessários à execução do Programa, observados os atos normativos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2018b).

No texto da portaria aparece ainda a centralidade das visitas domiciliares como um dos componentes do Programa, essas vinculadas ao Sistema Único de Assistência Social, porém, com a responsabilidade da SNPDIH pela metodologia, conteúdo da visitação e pela capacitação dos supervisores estaduais. É explícita a demarcação textual na normativa:

Art. 10. As visitas domiciliares a indivíduos identificados como público do Programa dar-se-ão a partir de ação planejada e sistemática, com metodologia específica definida pela Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano para atenção e apoio à família, ao fortalecimento de vínculos e ao estímulo ao desenvolvimento infantil, observada as especificidades do Sistema Único de Assistência Social – SUAS (MDS, 2018b).

Com essa portaria o MDS deixa nítida a forma de pensar a implementação do Programa, quer seja, de cima para baixo, em uma perspectiva de implementação top-down. O texto normativo busca assegurar que o desenho elaborado no plano federal

seja implementado nas realidades municipais, principalmente, por tentar fazer com que a capacitação e educação permanente dos agentes que irão operacionalizar o Programa tenha um caráter homogêneo e padronizado:

Art. 16. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que aderirem ao Programa, zelarão pelo cumprimento das etapas de capacitação e educação permanente, a fim de garantir homogeneidade e padrão nacional às capacitações do Programa Criança Feliz, observadas a carga horária, a metodologia e os conteúdos definidos pela Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano (MDS, 2018b).

Já a Portaria Interministerial n. 01/2018, ao se propor estabelecer diretrizes, objetivos e competências para a promoção da intersetorialidade, no que se refere às ações do Programa Criança Feliz vem cumprir uma demanda existente desde o lançamento do Programa, tendo em vista que em sua criação o PCF se propõe a ser um programa de caráter intersetorial, mas que, até o momento de publicação dessa portaria só possuía normatizações estabelecidas no campo da política de assistência social. Essa Portaria estabelece os objetivos intersetoriais do PCF, a saber:

I - promover de forma articulada o desenvolvimento humano, a partir do apoio e acompanhamento do desenvolvimento integral na primeira infância, por meio da integração de ações, apoiando gestantes e demais membros da família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais, e colaborando no exercício da parentalidade, através do fortalecimento dos vínculos e do papel das famílias em sua função de cuidado, proteção, promoção do desenvolvimento e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade, mediando o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem;
II - favorecer a qualidade e eficiência das políticas públicas, otimizando recursos e evitando sobreposição de ações (MDS, 2018d).

Ao explicitar as ações do PCF a serem desenvolvidas pelas políticas de assistência social, saúde, cultura, direitos humanos e direitos das crianças e dos adolescentes a Portaria define competências específicas do Ministério do Desenvolvimento Social, do Ministério da Saúde, do Ministério da Cultura, do Ministério da Educação e do Ministério dos Direitos Humanos, dentro das ações já desenvolvidas por cada pasta e de como elas poderiam priorizar as crianças de 0 a 6 anos de idade, como também, estabelecendo competências que seriam comuns entre os diversos ministérios. Por extrapolar o escopo desta dissertação, não foi possível verificar se nos outros ministérios envolvidos nas ações de intersetorialidade foram estabelecidas regulamentações próprias acerca da efetivação das estratégias intersetoriais. No entanto, a Portaria Interministerial 01/2018 responsabiliza o Comitê

Gestor do Programa Criança Feliz por fazer esse papel de monitoramento da efetivação da intersetorialidade, como estabelecido no artigo sexto dessa normativa:

Incumbe ao Comitê Gestor do Programa Criança Feliz estabelecer normas, elaborar estudos e definir ações para suporte administrativo e técnico destinados à operacionalização e ao cumprimento do disposto nesta Portaria, observado o art. 6º do Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016 (MDS, 2018d).

Em julho de 2018, o Ministério, no intuito de expandir a execução do Programa nos municípios e o público-alvo atendido, propôs, no espaço de pactuação dos gestores - CIT, incluir

[...] no público do Programa Primeira Infância no SUAS as famílias com gestantes e crianças na primeira infância, em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social, inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico e no Benefício de Prestação Continuada – BPC [...] (CIT, 2018b).

Dessa forma, foi publicada a Resolução CIT n. 06/2018, de 18 de julho de 2018, que pactuava os critérios de financiamento do Programa Primeira Infância no SUAS para os municípios e Distrito Federal, levando em conta a inclusão desse público acima descrito. Contudo, quando essa pauta foi apresentada e discutida no Conselho Nacional de Assistência Social, na reunião plenária de agosto de 2018, a sociedade civil se manifestou contrária à ampliação do perfil do público-alvo do Programa, não regulamentando nenhuma resolução acerca dessa questão, configurando uma derrota do Governo em uma pauta que já havia sido articulada, consensuada e avançada entre os gestores da política de assistência social.

Como não foi possível regulamentar a alteração do perfil do público-alvo do Programa, mas por já se encontrar regulamentado por meio das Portarias MDS n. 442/2017 e MDS n. 956/2018 a possibilidade da SNPDPH expandir as metas pactuadas pelos municípios, em 22 de agosto de 2018 foi publicada a Portaria MDS/SNPDPH n. 17/2018, dispondo sobre o aumento das metas de atendimento do Programa Criança Feliz – Primeira Infância no SUAS em municípios que já haviam realizado o aceite ao Programa. Tal portaria possibilitava o aumento de metas do Programa, em até 100% (cem por cento) para os municípios que tenham alcançado 90% (noventa por cento) de execução da meta inicialmente pactuada. O período de solicitação do aumento de vagas foi iniciado com a publicação da portaria, ficando permanentemente em aberto, sem delimitação de prazo limite para essa solicitação, conforme é possível verificar abaixo, no texto do documento:

Art. 3º O período de solicitação de aumento de metas iniciar-se-á na data de publicação desta Portaria.

Parágrafo único. A partir do primeiro dia útil de cada mês, a Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano fará a consolidação dos Municípios que efetuaram solicitação de ampliação das metas do Programa Criança Feliz/Programa Primeira Infância no SUAS no mês anterior e efetuará a publicação (SNPDH, 2018b).

A última normativa encontrada na coleta de dados trata-se da Portaria MDS n. 2.496/2018, de 17 de setembro de 2018 que dispõe sobre o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS, revogando a Portaria MDS n. 442/2017. Tal portaria objetivava “[...] estabelecer metodologia de cálculo e de financiamento para as ações do Programa Criança Feliz [...]” (MDS, 2018f) e modificou as fases do Programa, que passaram a ser apenas de implantação, execução - fase I e execução - fase II. Como é possível verificar, da mesma forma que as normativas anteriores do MDS, a Portaria MDS n. 2.496/2018 coloca a centralidade na responsabilidade das ações do Programa à SNPDH. Por outro lado, diferente da Portaria MDS n. 442/2017 que quase não fazia menção ao Programa Primeira Infância no SUAS, a Portaria MDS n. 2496/2018 faz referência duas vezes ao Programa Primeira Infância no SUAS, seja na sua ementa, quanto no seu parágrafo primeiro. Contudo, da forma já explicitada anteriormente, tal utilização nominativa figura como sinônimo de Programa Criança Feliz, sendo apenas a roupagem instrumental/legal para a operacionalização do PCF. Em alguns trechos dos documentos a substituição da expressão “Programa Primeira Infância no SUAS” pelo termo “Programa Criança Feliz” é explícita, como no parágrafo terceiro do artigo 1º dessa última portaria, onde se afirma que: “os critérios de partilha para o repasse dos recursos referentes às ações do **PCF** obedecerão ao disposto nas resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS” (MDS, 2018f, grifo nosso).

Não foi o objetivo da presente dissertação, contudo, indica-se aqui que qualquer outra pesquisa que venha a ser realizada junto aos atores federais envolvidos com a pauta do Programa Criança Feliz e com sua operacionalização nos estados e municípios através do Programa Primeira Infância no SUAS encontrará, no campo das práticas discursivas acerca do Programa o apagamento da segunda expressão e a centralidade da utilização do termo Programa Criança Feliz.

Como sinalizado acima, ao longo de 2017 e 2018, a responsabilidade pelas ações do Programa Primeira Infância no SUAS foram migrando da SNAS para ficarem sob a responsabilidade da SNPDH, sendo inclusive, normatizado no âmbito do MDS

essa responsabilidade através das Portarias MDS n. 442/2017, n. 956/2018 e n. 2.496/2018, ainda que os demais instrumentos de políticas públicas utilizados para a implementação do Programa estejam sob a responsabilidade da política nacional de assistência social, alocados necessariamente na SNAS (Resoluções da CIT e do CNAS) e no FNAS (transferência de recursos fundo a fundo). Considera-se que, mesmo sendo utilizado como estratégia de resistência por parte do Conselho Nacional de Assistência Social, o Programa Primeira Infância no SUAS não conseguiu efetivar o que se pretendia, de forma que os discursos do Ministério só se referiam ao Programa Primeira Infância no SUAS como se fosse o PCF em si. Foi observado que a partir do final de 2017 os documentos da SNPDI e do MDS quando utilizavam a expressão Programa Primeira Infância no SUAS, sem ser na parte dos considerandos, estavam referindo-se ao PCF.

Normativamente, o desenho do Programa Primeira Infância no SUAS especifica a centralidade da política de assistência social no Programa Criança Feliz através de estabelecer que o público alvo, - para além da demarcação das gestantes e crianças de primeira infância, - se trata das famílias em situação de vulnerabilidade e risco social, assim como, indicando a necessidade do acompanhamento dessas famílias, por meio do eixo estruturante da PNAS de matricialidade sociofamiliar. Considerando que a efetivação das ações do Programa Criança Feliz nos municípios tem sido apenas as ações desenvolvidas no âmbito da política de assistência social, ou seja, o Programa Primeira Infância no SUAS, - o qual, ao mesmo tempo, tem sido tratado pelo Ministério como o PCF em si, como indicado acima, - sem ações concretas e visíveis em outras políticas, alguns autores chegam a apresentar que essa característica de vinculação à política de assistência social tem estruturado a *policy image* do PCF “[...] de vulnerabilidade, de necessidade de cuidado ou de criança abandonada [...]” (PUENTES-MONTOYA; SILVESTRE; SOUTO, 2018, p. 112), como encontrada pelas autoras em seu estudo junto às coordenadoras estaduais do PCF.

4.2.1. Alguns achados

Da análise cronológica dos documentos foi possível identificar alguns elementos que chamam a atenção, relacionados ao objetivo do MDS de implementar o Programa nos estados e municípios. Os elementos identificados, já presentes e visibilizados ao longo da perspectiva temporal, dizem respeito às modificações no

Programa ao longo do período analisado, seja nos critérios de adesão dos municípios; no valor *per capita* para os municípios; no quantitativo do público-alvo/metapas municipais; nas fases do Programa, e; no repasse para os estados. Essas modificações foram sendo normatizadas pelos órgãos envolvidos no Programa, aparecendo explicitamente nos documentos aqui analisados, como será apresentado a seguir.

4.2.1.1. Os critérios de adesão dos municípios

Para fins de um município ser elegível e aderir ao Programa, ele precisaria cumprir alguns critérios que se encontravam estabelecidos no artigo 2º das Resoluções CIT n. 05/2016 e CNAS n. 20/2016, a saber:

Art. 2º São elegíveis para aderir ao Programa Criança Feliz no SUAS:
I - todos os Estados;
II - os Municípios e Distrito Federal que tenham:
a) Centro de Referência de Assistência Social - CRAS;
b) Índice de Desenvolvimento do CRAS - ID CRAS, médio, maior ou igual a 3 (três), considerando a metodologia adotada a partir de 2014;
e
c) pelo menos 140 (cento e quarenta) indivíduos do público prioritário do Programa (CIT, 2016b).

Art. 2º São elegíveis para aderir ao Programa Primeira Infância no SUAS:
I - todos os estados;
II - os municípios e Distrito Federal que tenham:
a) Centro de Referência de Assistência Social - CRAS;
b) média municipal do Índice de Desenvolvimento do CRAS - ID CRAS maior ou igual a 3 (três), considerando a metodologia adotada a partir de 2014; e
c) pelo menos 140 (cento e quarenta) indivíduos do público prioritário do Programa nessa primeira etapa (CNAS, 2016b).

No intuito do promover a expansão do Programa e possibilitar a abertura de um novo ciclo de adesão, em 2017, houve a retirada de um dos critérios acima estabelecidos, através das Resoluções CIT n. 05/2017 e CNAS n. 07/2017 que alteravam as resoluções anteriores de cada órgão. O critério retirado foi a exigência de os municípios terem “média municipal do Índice de Desenvolvimento do CRAS maior ou igual a três”, ficando apenas os dois critérios abaixo:

Art. 2º São elegíveis ao Programa Primeira Infância no SUAS os municípios e Distrito Federal que tenham:
I - Centro de Referência de Assistência Social - CRAS com registro no Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social CadSuas;
e

II - pelo menos 140 (cento e quarenta) indivíduos do público prioritário do Programa (CIT, 2017; CNAS, 2017a).

Tal configuração, além de ampliar a possibilidade de municípios elegíveis para o Programa, permitiu que a SNAS abrisse um novo ciclo de adesão, quase que expandindo a adesão a todos os municípios brasileiros, pois a maioria dos municípios possuem um CRAS, ficando limitados apenas os municípios que não possuem o quantitativo mínimo do público prioritário. Contudo, buscando expandir mais ainda a adesão ao Programa, no ano de 2018 o Ministério no espaço dos gestores propôs a alteração do perfil do público prioritário, deixando de ser apenas os beneficiários do Programa Bolsa Família, para ser os que estejam incluídos no CadÚnico, como se verifica no artigo 2º, da Resolução CIT n. 06/2018:

Art. 2º - São elegíveis ao Programa Primeira Infância no SUAS os municípios e Distrito Federal que tenham:

I - Centro de Referência de Assistência Social - CRAS com registro no Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social - CadSUAS; e

II - pelo menos 140 (cento e quarenta) indivíduos do público do Programa que estejam inseridos no **Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico** e no Benefício de Prestação Continuada – BPC (CIT, 2018b, grifo nosso).

Essa alteração do perfil do público prioritário para o Programa, e, conseqüentemente, para tornar um município elegível à adesão não foi aprovada na instância de deliberação da política de assistência social entre o poder público com a sociedade civil: o CNAS.

4.2.1.2. Os repasse para os estados

No que tange aos estados, todos eram elegíveis à adesão, no entanto, as resoluções publicadas só versavam acerca do financiamento das ações para o ano de 2016 e 2017, como é possível verificar no texto das resoluções:

Art. 3º Os estados que aderirem as [sic] ações do Programa Criança Feliz no SUAS serão financiados em parcela única **referente aos exercícios de 2016 e 2017**, no equivalente a:

I - 30% (trinta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis, que serão distribuídos igualmente entre todos os estados, perfazendo o valor de R\$ 240 mil (duzentos e quarenta mil reais) para cada um;

II - 70% (setenta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis, que serão distribuídos de forma proporcional, de acordo com:

a) o número de municípios elegíveis pelo Programa em cada estado, com peso 2 (dois);

b) a quantidade de crianças e gestantes potencialmente atendidas pelo Programa nos municípios de cada estado, com peso 1 (um) (CIT, 2016b, grifo nosso).

Art. 3º Os estados que aderirem ao Programa Primeira Infância no SUAS serão financiados em parcela única **referente aos exercícios de 2016 e 2017**, no equivalente a:

I - 30% (trinta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis, que serão distribuídos igualmente entre todos os estados, perfazendo o valor de R\$ 240 mil (duzentos e quarenta mil reais) para cada um;

II - 70% (setenta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis serão distribuídos, de forma proporcional, ao número de municípios e de pessoas a serem atendidas em cada estado de acordo com os seguintes critérios:

a) a quantidade de municípios elegíveis no país, dividido pelo número de municípios elegíveis no estado, multiplicado por 02 (dois);

b) a quantidade de público prioritário potencialmente atendido pelo Programa no país, dividido pela quantidade de público prioritário potencialmente atendido pelo Programa no estado; e

c) o valor:

1. mínimo de 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais);

2. máximo de 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) (CNAS, 2016b, grifo nosso).

A diferença entre a CIT e o CNAS, nessas resoluções de 2016, refere-se à questão do CNAS estabelecer um valor mínimo e máximo desse financiamento. Devido ao financiamento dos estados para as ações do Programa Primeira Infância no SUAS, referente ao ano de 2018 não se encontrar regulamentado nas normativas acima, foram publicadas no ano de 2018, a Resolução CIT n. 02/2018, alterando a Resolução CIT n. 05/2016, e; a Resolução CNAS 08/2018, alterando a Resolução CNAS n. 20/2016. Abaixo seguem os artigos dessas resoluções contendo as alterações para incluir o ano de 2018:

Art. 3º Os estados e o Distrito Federal que aderirem as [sic] ações do Programa Criança Feliz no Suas serão financiados em parcela única referente aos exercícios de 2016 e 2017, no equivalente a:

§1º A partir do exercício de 2018 os estados e o Distrito Federal continuarão sendo financiados em parcela única anual, no equivalente a:

I - 30% (trinta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis, que serão distribuídos igualmente entre todos os estados, perfazendo o **valor de R\$ 480.000,00 (quatrocentos e oitenta mil reais)** para cada um;

II - 70% (setenta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis, que serão distribuídos de forma proporcional, de acordo com:

a) o número de municípios elegíveis pelo Programa em cada estado, com peso 2 (dois);

b) a quantidade de crianças e gestantes potencialmente atendidas pelo Programa nos municípios de cada estado, com peso 1 (um).

c) o valor:

I -mínimo de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais);

II -máximo de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais).

§2º Aplica-se ao Distrito Federal somente o valor mínimo disposto nos incisos I do caput e do §1º deste artigo (CIT, 2018a, grifos nosso).

Art. 3º Os estados e o Distrito Federal que aderirem ao Programa Primeira Infância no SUAS serão financiados nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, em parcela única anual no equivalente a:

§1º Para o exercício de 2018 os estados e o Distrito Federal continuarão sendo financiados em parcela única anual, no equivalente a:

I - 30% (trinta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis, que serão distribuídos igualmente entre todos os estados, perfazendo o **valor de R\$ 240.000,00 (duzentos e quarenta mil reais)** para cada um;

II - 70% (setenta por cento) dos recursos orçamentários disponíveis, que serão distribuídos de forma proporcional, de acordo com:

a) o número de municípios elegíveis pelo Programa em cada estado, com peso 2 (dois);

b) a quantidade de crianças e gestantes potencialmente atendidas pelo Programa nos municípios de cada estado, com peso 1 (um);

c) o valor:

I - mínimo de R\$ 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais);

II - máximo de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais).

§2º Aplica-se ao Distrito Federal somente o valor mínimo disposto no inciso I do §1º deste artigo.

§3º Os estados e o Distrito Federal serão financiados no ano de 2018 mediante a execução de 80% do valor do financiamento federal repassado nos exercícios de 2016 e 2017 (CNAS, 2018, grifos nosso).

Ao se debruçar sobre os textos das novas resoluções identifica-se que a proposta de alteração aprovada pela instância de pactuação entre os gestores da política de assistência social dobrava o valor inicial, seja quanto ao que é previsto para ser distribuído igualmente entre os estados, seja referente aos valores mínimo e máximo que cada estado poderia receber, de acordo com o seu perfil e os cálculos propostos.

O CNAS, no entanto, aprovou a regulamentação do financiamento dos estados para o ano de 2018 mantendo os valores já em vigência para os anos anteriores. Esse espaço de deliberação do poder público e da sociedade civil estabeleceu ainda um caráter de restrição do repasse do financiamento de 2018, indicando que “os estados e o Distrito Federal serão financiados no ano de 2018 mediante a execução de 80% do valor do financiamento federal repassado nos exercícios de 2016 e 2017” (CNAS, 2018).

4.2.1.3. O valor *per capita* para os municípios

Para efeito da adesão ao Programa e financiamento do Governo Federal aos municípios, o Programa iniciou o seu processo de adesão, em vista da implementação, com o valor de R\$ 50,00 mensal por indivíduo do público alvo acompanhado, conforme definido na Resolução CIT n. 05/2016 e na Resolução CNAS n. 20/2016, como visto em seu artigo 4º:

Art. 4º Os municípios e Distrito Federal que aderirem as [sic] ações do Programa Criança Feliz no SUAS serão financiados no valor correspondente de R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensal por indivíduos do público prioritário acompanhados, observado o teto máximo (CIT, 2016b).

Art. 4º Os municípios e o Distrito Federal que aderirem ao Programa Primeira Infância no SUAS serão financiados no valor correspondente de R\$ 50,00 (cinquenta reais) mensal por indivíduos do público prioritário acompanhados, observado o teto máximo (CNAS, 2016b).

Quando da expansão do Programa, com a retirada do critério da “média municipal do Índice de Desenvolvimento do CRAS maior ou igual a três” e possibilidade de abertura de um novo ciclo de adesão, o valor *per capita* por indivíduo acompanhado permaneceu o mesmo. Nas resoluções CIT e CNAS que regulamentaram a expansão do Programa, em seu artigo 5º, observa-se que:

Os municípios e Distrito Federal que aderirem ao Programa Primeira Infância no SUAS **serão financiados no valor mensal por indivíduos do público prioritário acompanhados no correspondente àquele já praticado** aos municípios elegíveis nos termos da Resolução nº 20, de 2016, do CNAS (CIT, 2017; CNAS, 2017a, grifo nosso).

Em março de 2017, a Confederação Nacional de Municípios – CNM publicou um estudo de impacto financeiro do Programa nos municípios, que foi atualizado em maio do mesmo ano, indicando o subfinanciamento e insegurança jurídica do Programa. Tal estudo avalia o impacto financeiro mensal e anual do Programa em cada realidade municipal (pequeno porte I, pequeno porte II, médio e grande porte), chegando à conclusão de que, nos diversos cenários possíveis, os recursos de financiamento disponibilizados para o Programa são insuficientes para a sua manutenção, demandando investimento próprio por parte dos entes federados municipais aderentes (CNM, 2017b). Apenas em outubro de 2017, o MDS publicou nova normativa alterando o valor mensal por indivíduo acompanhado de R\$ 50,00 para R\$ 65,00, sendo válido para os repasses de recursos a partir de julho de 2017.

Art. 3º [...]

§ 1º Todas as etapas de financiamento federal das ações do PCF observarão o valor estabelecido de R\$ 65,00 (sessenta e cinco reais) por mês por indivíduo do público alvo acompanhado, válido para repasses realizados a partir de julho de 2017 (MDS, 2017f).

Ainda que não se tenha encontrado uma relação direta documental, é possível aferir que os estudos de impacto financeiro do Programa nos municípios publicados pela Confederação Nacional de Municípios tiveram fator decisivo para tensionarem o Governo Federal quanto ao aumento do valor mensal por público acompanhado. Apesar disso, um elemento curioso que aqui se apresenta é que a normativa publicada em outubro de 2017 versa sobre os repasses do Programa a partir de julho de 2017, o que dá a entender que tais repasses para os municípios encontravam-se atrasados, ao menos, três meses. Caso não seja assim e os repasses estivessem em dia, o Ministério precisaria realizar o pagamento complementar dos valores para os municípios aderidos, já que a Portaria MDS n. 442/2017 faz uma alteração de valor *per capita* com efeito financeiro retroativo de três meses de sua publicação.

Outra questão é que a definição da mudança do valor por indivíduo acompanhado se dá diretamente por normativa do MDS e não mais através de normativa da CIT e nem do CNAS, como ocorrido quando da primeira definição do valor para a partilha com os municípios. Sendo assim, as resoluções CIT e CNAS, que regulamentam o Programa Primeira Infância no SUAS, com o valor de R\$ 50,00 continuam vigentes, sem alteração, ao passo que a própria estrutura do executivo vai regulamentando alterações no valor base mensal a ser repassado aos municípios, sem tramitar tal questão nas instâncias de pactuação e deliberação da política de assistência social.

Uma nova alteração do valor por indivíduo acompanhado só irá ocorrer em abril de 2018. Considerando o novo ciclo de adesões e com o objetivo de estimular a adesão dos municípios que ainda não haviam manifestado interesse pelo Programa, o Ministério publicou a Portaria MDS n. 1.375/2018, alterando a Portaria 442/2017 acerca do financiamento federal das ações do PCF no âmbito do SUAS, modificando o valor mensal por indivíduo do público-alvo acompanhado, de R\$ 65,00 para R\$ 75,00. Esse valor será reafirmado, em setembro de 2018, na Portaria MDS n. 2.496/2018, que regulamenta o financiamento das ações do Programa e revoga a Portaria MDS 422/2017.

Art. 3º [...]

§ 1º Todas as etapas de financiamento federal das ações do PCF observarão o valor estabelecido de R\$ 75,00 (setenta e cinco reais) por mês por indivíduo do público-alvo acompanhado, sendo este valor válido para repasses realizados a partir do mês referência de abril de 2018 (MDS, 2018e).

Art. 8º. Todas as etapas de financiamento federal das ações do PCF observarão o valor estabelecido de R\$ 75,00 (setenta e cinco reais) por mês, por beneficiário do Programa, de acordo com a meta pactuada (MDS, 2018f).

Portanto, ao longo dos dois primeiros anos de adesão, implementação e execução do Programa nos municípios o Governo Federal alterou o valor por público-alvo acompanhado, no intuito de potencializar que os entes federados municipais fizessem a adesão ao Programa e implementassem essa plataforma política da gestão Temer. A normatização da alteração de valores que inicialmente era regulamentada pelas instâncias de pactuação e deliberação da política de assistência social: CIT e CNAS, foi ficando a cargo do próprio MDS. Não se identificou qual normativa garante essa transferência de responsabilidade, portanto, entende-se que esse fato reitera a utilização da plataforma do Programa Primeira Infância no SUAS como mera roupagem para o PCF em si, de forma que o MDS passa a regular normativamente o PCF, sem levar em consideração a especificidade de sua operacionalização no SUAS e os espaços de pactuação e deliberação da política de assistência social.

4.2.1.4. O quantitativo de público

As metas de pactuação para os municípios, com o quantitativo máximo possível de adesão de público beneficiário do Programa, por porte municipal, encontram-se estabelecidas na Resolução CIT n. 05/2016 e na Resolução CNAS n. 20/2016, como é possível verificar abaixo:

Art. 4º [...]

§1º O teto corresponderá a [sic] capacidade de atendimento potencial de financiamento, definido nos termos abaixo, observado o Porte, quais sejam:

I - Pequeno Porte I: referenciamento de 100 (cem) indivíduos do público prioritário por CRAS;

II - Pequeno Porte II: referenciamento de 150 (cento e cinquenta) indivíduos do público prioritário por CRAS;

III - Médio, Grande Porte e Metrôpole: referenciamento de 200 (duzentos) indivíduos do público prioritário por CRAS (CIT, 2016b; CNAS, 2016b).

Essas primeiras resoluções da CIT e do CNAS não versavam sobre a ampliação de metas do Programa. Apenas durante o ano de 2017, quando as referidas resoluções foram retificadas para fins de expansão do financiamento federal do Programa, através da Resolução CIT n. 05/2017 e Resolução CNAS n. 07/2017, aparece a possibilidade de aumento de meta pactuada:

Art. 8º Os municípios e Distrito Federal que formalizaram o aceite formal ao Programa de acordo com esta partilha de recursos e a anterior nos termos da Resolução nº 20, de 2016, do CNAS, e alcançaram 90% (noventa por cento) da meta pactuada poderão solicitar a sua ampliação, observado o limite máximo de 100% (cem por cento) da meta ofertada (CIT, 2017; CNAS, 2017a).

Ainda que a ampliação de metas pactuadas já houvesse sido regulamentada pelas resoluções CIT e CNAS acima - e, nesse sentido, uma modificação como essa, no cenário municipal, demandaria a aprovação nas instâncias de controle social da política de assistência social nos municípios, por se tratar de um programa executado no âmbito do SUAS, - o Ministério, através da Portaria MDS n. 442/2017 retirou a competência do aumento de metas do órgão gestor nacional da política de assistência social e repassou tal responsabilidade à SNPDPH, sendo reiterada posteriormente, na Portaria MDS n. 2.496/2018:

Art. 2º [...]

§ 8º Em períodos específicos, **conforme definido pela SNPDPH** e observada a disponibilidade orçamentária, o Distrito Federal e os Municípios que formalizaram o aceite ao Programa e alcançaram 90% (noventa por cento) da meta pactuada poderão solicitar a sua ampliação, observado o limite máximo de 100% (cem por cento) da meta ofertada (MDS, 2017f, grifo nosso).

Art. 14. Em períodos específicos, **conforme definido pela SNPDPH** e observada a disponibilidade orçamentária, o Distrito Federal e os Municípios que formalizaram o aceite ao Programa, quando alcançarem 90% (noventa por cento) da meta pactuada no Termo de Aceite, poderão solicitar a ampliação das metas até o limite máximo de 100% (cem por cento) da meta ofertada, **conforme critérios estabelecidos em Portaria específica da SNPDPH** (MDS, 2018f, grifos nosso).

Cumprido observar, no entanto, que, no processo de regulamentação do aumento de metas por parte da SNPDPH, através da Portaria MDS/SNPDPH n. 17/2018, essa instância administrativa do MDS responsável pela promoção do desenvolvimento humano considera a necessidade de solicitação para ampliação de metas pelo órgão gestor municipal da política de assistência social e a consequente aprovação dessa ampliação por parte do conselho municipal de assistência social correlato:

Art. 1º Regulamentar, **com base no § 8º do art. 2º da Portaria nº 442, de 26 de outubro de 2017, do MDS**, o aumento das metas de atendimento do Programa Criança Feliz - Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS em Municípios que realizaram aceite.

[...]

§ 3º Para proceder a solicitação de ampliação das metas, **o gestor municipal de assistência social ou equivalente deverá se manifestar** por meio do sistema do Termo de Aceite do Programa Primeira Infância no SUAS/Programa Criança Feliz, disponível no site do MDS, e só será considerada finalizada com a inserção das informações referentes à **aprovação do Conselho de Assistência Social** (SNPDH, 2018b, grifos nosso).

Aqui a responsabilidade da SNPDH pelo Programa se mostra de forma mais explícita, de forma a disputar com a SNAS a primazia pelas ações da política de assistência social. O duplo comando, a partir de um programa em específico, fragiliza a consolidação do Sistema Único de Assistência Social e põe em risco a garantia dos direitos socioassistenciais que vinham sendo regulamentados e efetivados desde a inserção da assistência social no rol da seguridade social, na Constituição Federal de 1988.

4.2.1.5. As fases do Programa

Uma última modificação no Programa identificada diz respeito a alterações nas fases de implementação e execução deste, para fins do cálculo de repasse do financiamento federal para os municípios. Na Portaria MDS n. 422/2017, o processo de implementação¹³ municipal é organizado em torno de 5 (cinco) fases, a saber: implantação, implementação, execução fase I, execução fase II e execução fase III. O cálculo do repasse do financiamento é definido no anexo dessa portaria, que logo em seguida foi alterada pela Portaria MDS n. 498/2017.

Art. 3º Os recursos do financiamento federal das ações do PCF aos Municípios e Distrito Federal serão repassados diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS aos fundos de assistência social dos Municípios e do Distrito Federal, de acordo com as seguintes etapas consecutivas:

I - Implantação;

II - Implementação;

III - Execução - Fase I;

IV - Execução - Fase II; e

V - Execução - Fase III (MDS, 2017h).

¹³ Toma-se aqui como o processo de implementação todas as 5 (cinco) fases iniciais previstas na Portaria MDS 442/2017 por compreender que após esse período a execução do Programa Primeira Infância no SUAS estaria consolidada nas realidades municipais.

A etapa da implantação se refere ao mês subsequente à adesão do município ao Termo de Aceite e Compromissos do Programa Primeira Infância no SUAS e sua respectiva aprovação no Conselho Municipal de Assistência Social. Nessa fase, que corresponde a um mês, o município recebe do Governo Federal, através de transferências fundo a fundo (do FNAS para o FMAS) o valor correspondente a duas parcelas cheias da meta de adesão, em cota única.

Já a etapa de implementação engloba os três meses consecutivos à etapa de implantação, no qual o município recebe parcelas mensais conforme meta pactuada. Cabe destacar que esses quatro primeiros meses são o período em que o município deve se estruturar e organizar a oferta do programa, entre elas, a inclusão dos valores a serem repassados ao orçamento municipal, as viabilidades e formas de contratação de equipe, a participação da/o profissional que assume a tarefa de supervisão na capacitação estadual, o mapeamento do território onde se encontram as famílias e público alvo a serem visitados, entre outras tarefas.

Na fase I, correspondente aos três meses seguintes, ou seja, o quinto, sexto e sétimo meses após o início da implantação, o município receberá parcela única referente aos três meses caso designe as equipes no prontuário SUAS. Como nas outras etapas, a Portaria MDS n. 442/2017 e a Portaria MDS n. 498/2017 estabelecem as formas de cálculos referentes aos repasses aos municípios, bem como indica os blocos de pagamento da parcela única referente a essa etapa.

Aqui, é importante sinalizar que os municípios precisam estar com suas equipes contratadas e em processo de capacitação, considerando que, a partir da fase seguinte, os recursos a serem repassados aos municípios dependerão, além das equipes designadas, do cumprimento da meta de visitas aderidas. Para o início das visitas domiciliares, a equipe do Programa precisa ter participado de uma capacitação estadual (a/o profissional responsável pela supervisão), assim como realizar a capacitação das/os visitantes, no intuito de que estas/es estejam aptas/os a iniciar a visitação às famílias/público alvo.

Na fase II, que também engloba três meses, 80% do repasse aos municípios depende de os mesmos estarem com as equipes designadas no prontuário SUAS (considerada parcela fixa) e 20% é calculado de acordo com o cumprimento da meta pactuada de visitas domiciliares (parcela variável). Faz-se necessário indicar que as

visitas só serão computadas, para fins de pagamento da parcela variável, se cumprirem o quantitativo delimitado para cada perfil de público alvo.

A etapa fase III, que é a fase seguinte e que pode ser considerada como a etapa na qual a implementação do Programa deve estar consolidada, refere-se aos meses subsequentes à fase II, ou seja, a partir do décimo primeiro mês da adesão ao Programa. Nessa fase, o financiamento dos municípios também segue a lógica de duas parcelas, uma fixa, que corresponde a 60% dos recursos, de acordo com a designação da equipe no prontuário SUAS; e uma variável, referente a 40%, a partir do cumprimento da meta pactuada.

Até setembro de 2018 o Ministério trabalhou com as fases acima descritas. A partir da publicação da Portaria MDS n. 2.496/2018, essas fases foram modificadas para as etapas de implantação, execução – fase I e execução – fase II.

Art. 7º Os recursos do financiamento federal das ações do PCF aos Municípios e Distrito Federal serão repassados diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social - FNAS aos fundos de assistência social dos Municípios e Distrito Federal, de acordo com as seguintes etapas consecutivas:

I - Implantação;

II - Execução - Fase I; e

III - Execução - Fase II (MDS, 2018f).

O que era considerado fase de “implantação” e “implementação” na portaria anterior foi condensado na fase “implantação” dessa nova portaria, não alterando os critérios de cálculos para efeitos de repasses nos primeiros quatro meses após a adesão ao Programa. Já a etapa de “execução – fase I” da primeira portaria corresponde à etapa de “execução – fase I” da segunda portaria, no que se refere às tarefas que devem ser desenvolvidas pelos municípios. No entanto, a forma de cálculo para o repasse dos recursos corresponde ao que havia sido estabelecido para a etapa de “execução – fase II” da Portaria MDS n. 422/2017. Por fim, a etapa de “execução – fase III” da primeira portaria é idêntica à etapa de “execução – fase II” da Portaria MDS n. 2.496/2018, seja nas atividades a serem desenvolvidas, seja na forma de cálculo de repasse do financiamento.

4.2.2. O que os ajustes no Programa revelam?

As mudanças no Programa em seus critérios de adesão pelos municípios, de financiamento dos estados, do valor *per capita* mensal por público acompanhado, do quantitativo de metas aderidas e das etapas deste, demonstram nitidamente a

estratégia do Governo Federal de implementar esse Programa utilizando-se de todos os esforços possíveis para uma maior adesão por parte dos entes federados municipais, principalmente, no que tange à esfera de financiamento.

O investimento financeiro em torno do Programa Criança Feliz, quanto ao financiamento dos estados e municípios, juntamente com as diversas outras ações desenvolvidas nesse período, quer seja, os seminários sobre a primeira infância, a contratação de diversas consultorias, por meio de acordos com a UNESCO e com o PNUD, para o desenvolvimento e acompanhamento do Programa e sua implementação por todo o Brasil, revela a priorização dessa pauta/Programa em detrimento das demais plataformas de políticas públicas já desenvolvidas e consolidadas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social. Segundo a Confederação Nacional de Municípios:

As reduções em vários setores da Assistência Social contrastam com as ações do governo federal, uma vez que o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) instituiu o Programa Primeira Infância no Suas, mesmo vivendo um momento de cortes no orçamento (CNM, 2017a, p. 15).

No decorrer de 2016 a 2018, essas alterações acima elencadas foram dando centralidade à responsabilidade da SNPDPH quanto à coordenação das ações em torno do Programa, retomando um cenário de duplo comando da política de assistência social, mesmo que seja através de apenas um programa. Tais achados vão mostrando o deslocamento operado no campo da produção da política, ou melhor, de quem possui legitimidade de discurso sobre o Programa. O desenho do PCF, elaborado por processo de migração de escala do PIM para a plataforma nacional, assim como a forma pela qual a pauta da primeira infância veio se estruturando no Brasil, não encontravam elementos de sustentação central no *locus* da política de assistência social.

Ao ser criado no âmbito do MDS e buscar ser operacionalizado pela estrutura organizacional da política de assistência social, o PCF provoca uma modificação no escopo do SUAS, pondo em risco os direitos sociais que já vinham sendo consolidados e tenta instaurar uma nova plataforma de prioridade na ação do Estado: a primeira infância. A normatização da responsabilidade da SNAS e a posterior “deslegitimação” dessa Secretaria quanto à coordenação do Programa Primeira Infância no SUAS, vulgo, PCF, com a conseqüente disputa de atenção e, principalmente, de recursos com o SUAS, desestabiliza um dos tripés da seguridade

social estabelecida na Constituição Federal de 1988. Considera-se que a criação da nova institucionalidade administrativa - a SNPDPH - e a migração de responsabilidade das ações do Programa para essa estrutura têm a ver também com as tensões sofridas pelo Programa ao longo desse período, conforme será apresentado mais abaixo, sendo possível afirmar que o MDS com as alterações no Programa, a migração da responsabilidade da SNAS para a SNPDPH vem tentando “melhorar”, em uma perspectiva *top-down*, a capacidade institucional dos agentes implementadores, bem como driblar as resistências da militância da política de assistência social, que rechaçou o PCF durante a XI Conferência Nacional de Assistência Social, em 2017.

A centralização da normatização do Programa nas mãos do MDS e da SNPDPH já indicam o modelo de implementação desse Programa adotado pela gestão do Governo Federal, dentro de uma lógica de cima para baixo, com a participação de seletos decisores políticos na construção do seu desenho, ficando os estados e municípios responsáveis por pôr em prática o modelo nacional previsto. A seguir, apresenta-se a abordagem das normativas encontradas por ator/órgão responsáveis por sua publicação.

4.3. Abordagem por ator/órgão

No processo de tratamento dos dados, em um segundo momento, organizou-se os documentos por ator institucional/órgão emissor: a Presidência, o MDS, a SNAS, a SNPDPH, o CNAS, a CIT, sendo os mesmos dispostos da seguinte forma:

Quadro 4: Normativas sobre o PCF por ator/órgão

Órgão	Documento
Presidência	Decreto n. 8.869/2016 Decreto de 7 de março de 2017
MDS	Portaria MDS n. 295/2016 Portaria MDS n. 323/2016 Portaria MDS n. 359/2016 Portaria MDS n. 422/2017 Portaria MDS n. 488/2017 Portaria MDS n. 498/2017 Portaria MDS n. 956/2018

	Portaria MDS n. 958/2018 Portaria MDS 1.375/2018 Portaria Interministerial n. 01/2018 Portaria MDS n. 2.496/2018
SNAS	Instrução Operacional MDS/SNAS n. 01/2017 Portaria MDS/SNAS n. 141/2017
SNPDH	Portaria MDS/SNPDH n. 03/2017 Portaria MDS/SNPDH n. 05/2018 Portaria MDS/SNPDH n. 17/2018
CNAS	Resolução CNAS n. 19/2016 Resolução CNAS n. 20/2016 Resolução CNAS n. 07/2017 Resolução CNAS n. 08/2018
CIT	Resolução CIT n. 04/2016 Resolução CIT n. 05/2016 Resolução CIT n. 05/2017 Resolução CIT n. 02/2018 Resolução CIT n. 06/2018

Fonte: Elaboração própria

Essa organização posterior permitiu identificar o posicionamento de cada instância, - mesmo que, em certo sentido, a maioria desses espaços institucionais estejam ligados ao MDS, - visibilizando as tensões e disputas (direcionamento) da pauta. A seguir apresenta-se os posicionamentos de cada órgão específico.

4.3.1. A Presidência

A Presidência da República enquanto instância máxima do executivo, responsável pela regulamentação das políticas públicas no Brasil, pode sancionar leis que estabeleçam determinadas políticas públicas, bem como pode publicar decretos específicos estabelecendo determinadas ações, projetos e programas em torno de uma pauta específica.

Como já apontado anteriormente, em maio de 2016, a Presidência da República (Dilma Rousseff) sancionou a Lei n. 13.257/2016, conhecida como o Marco Legal da Primeira Infância. Ocorre que, com a mudança governamental, no plano federal após o golpe/impeachment, foi constituída uma situação de oportunidade para

determinados atores politicamente relevantes na pauta da primeira infância no Brasil, em específico, o ex-deputado federal Osmar Terra, que veio a assumir o Ministério do Desenvolvimento Social, na gestão Temer. A partir desse lugar de destaque, o então Ministro do Desenvolvimento Social estruturou o processo de migração de escala do Programa Estadual Primeira Infância Melhor, do Rio Grande do Sul, para o plano federal, no desenho do Programa Criança Feliz e articulou, junto ao gabinete do Presidente da República, a publicação do Decreto n. 8.869/2016, que instituiu o Programa Criança Feliz, com caráter intersetorial e cuja finalidade explicitada diz respeito a “[...] promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida, em consonância com a Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016” (BRASIL, 2016b).

Referente à criação desse Programa, no cenário pós-golpe/impeachment da presidenta Dilma Rousseff, Sposati (2017, p. 533) denuncia que “[...] não há inovação no PCF que possa justificar sua presença na gestão governamental, completando resultados que os sistemas públicos de atenção social já operam quanto ao estímulo aos cuidados familiares das crianças”. Como é possível ver no corpo do Decreto e já apontado no capítulo anterior, o Programa busca garantir a integralidade do desenvolvimento infantil através dos seguintes objetivos:

- I - promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância;
- II - apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais;
- III - colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias no desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até seis anos de idade;
- IV - mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem; e
- V – integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias. (BRASIL, 2016b).

Conforme Sposati (2017), essas ações concorrem com outras políticas públicas estabelecidas que já visam a garantir os direitos de proteção integral da criança e do adolescente brasileiro, estabelecidos pelo Estatuto da Criança e do Adolescente. Dessa forma, é possível reiterar que o Programa Criança Feliz

Utiliza-se de teoria que responsabiliza a família e a criança por um desenvolvimento apropriado nos primeiros anos de vida, ignorando contextos complexos de diferentes óticas, e diminuem o papel das políticas públicas de Estado, sobretudo nas áreas de [assistência

social,] educação e saúde, justificando a necessidade e possibilidade do corte de investimentos (DEMARZO; LIMA; TEBET, 2018, p. 99).

No cenário de uma gestão que retoma os princípios e a ótica neoliberal de forma exacerbada como horizonte de uma nova/velha política de gerir o país e as ações do governo, o PCF cumpre a tarefa de ser um Programa exemplar desse perfil de gestão neoliberal. Ainda dentro da ótica de questionamento do Programa e da sua preocupação/centralidade na primeira infância, observa-se que

No caso do programa “Criança Feliz”, o investimento nas crianças como capital humano, parte da concepção de que as famílias de baixa renda não são competentes para demonstrar afeto e atenção aos seus filhos e às suas filhas e se faz necessário um agente externo que lhe dirá como cuidar, brincar e estimular as crianças. (COUTINHO, 2017, p. 26).

O rompimento da lógica de garantia integral dos direitos das crianças e dos adolescentes, através do desenvolvimento de ações de focalização cada vez maior, direcionada aos que são considerados miseráveis, buscando o governo dos corpos e das vidas desses sujeitos, assim como por meio do resgate da perspectiva do primeiro-damismo, baseada na benemerência e não na efetiva garantia de direitos, se configura como uma ação de policiamento e tutelamento das famílias empobrecidas.

Diante dessas questões Demarzo, Lima e Tebet (2018, p. 100) indicam que “isto significa que as políticas de governo oscilam em grande medida, fazendo com que a cada gestão pública os avanços sociais nas diferentes áreas se coloquem sob ameaça, a depender do projeto político implementado (DEMARZO; LIMA; TEBET, 2018, p. 100). A criação de um novo Programa com as características acima descritas, por uma gestão de caráter eminentemente neoliberal, começa a reconfigurar o cenário das políticas públicas sociais até então implementadas.

A outra publicação da Presidência trata-se do Decreto sem numeração, de 07 de março de 2017, que instituía, no âmbito do MDS, o Comitê Intersetorial de Políticas para a Primeira Infância, com a tarefa de assegurar a articulação de ações destinadas à proteção e a promoção dos direitos da criança em primeira infância. A coordenação desse Comitê Intersetorial ficou a cargo do próprio MDS. Como já indicado nesta dissertação, tal Comitê tinha sua previsão estabelecida no artigo sétimo do Marco Legal da Primeira Infância – Lei 13.257/2016, mas não necessariamente vinculada a uma pasta específica.

Tendo em vista o acúmulo do desenvolvimento da pauta da criança e do adolescente nas estruturas de governo e a consolidação dessas temáticas em coordenação, diretorias, superintendências específicas dos direitos da criança e do adolescente, - nas quais se encontram alocados os conselhos de direitos da criança e do adolescente de cada nível governamental, - indica-se aqui que o ideal seria que a pauta da primeira infância fosse vinculada a esses espaços, e, a partir dessas estruturas institucionais governamentais, pudesse ganhar incidência nas políticas setoriais, desenvolvendo a articulação das ações necessárias.

Contudo, mesmo que, à época, já houvesse outra pasta que legislava sobre a pauta da criança e do adolescente, a saber: a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - SNDCA, do Ministério dos Direitos Humanos - MDH, o referido Comitê Intersetorial não foi criado no âmbito do MDH, desconsiderando a expertise por parte da SNDCA quanto às ações de articulação intersetoriais para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes. Reitera-se, portanto, que a coordenação desse comitê intersetorial poderia estar a cargo do órgão gestor responsável pela pasta dos direitos da criança e do adolescente em cada nível de governo no sentido de potencializar as ações a serem desenvolvidas, tendo em vista o acúmulo político dessas estruturas já existentes.

A inserção da pauta da primeira infância, no âmbito do governo federal, por meio de uma pasta que, não necessariamente, possui a expertise referente à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, pode fazer com que haja um duplo comando das ações voltadas, em específico, às crianças devido a existência de estruturas institucionais concorrentes; ou então, pode configurar uma cisão da categoria criança, necessariamente, demarcando outro campo específico da ação do Estado, quer seja, a primeira infância. Ainda que o Marco Legal da Primeira Infância não tenha alterado a estrutura normativa do Estatuto da Criança e do Adolescente quanto à categoria criança, o desenvolvimento da pauta da primeira infância no governo federal sugere um fracionamento desta categoria, sobretudo, tendo em vista a criação de uma estrutura institucional no âmbito do MDS: o Departamento de Atenção à Primeira Infância, na Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano, que vem atuando como protagonista na especificidade da pauta da primeira infância.

A normatização dessas questões acima (instituição do PCF e instituição do Comitê Intersetorial da Primeira Infância) por parte da Presidência indica a centralidade da responsabilidade dessa instância na regulamentação de pautas, ações, projetos, programas e políticas no âmbito do executivo, principalmente, por estabelecer também qual instância da estrutura administrativa do Governo Federal teria legitimidade para tratar da pauta em questão podendo dialogar e definir, com protagonismo, frente às outras estruturas administrativas, as decisões e rumos em torno das ações do Estado para a primeira infância.

4.3.2. O MDS

O Ministério do Desenvolvimento Social faz parte da estrutura administrativa do Governo Federal, tendo sido criado em 2004 com a tarefa de coordenar as ações das políticas nacionais de desenvolvimento social, de segurança alimentar e nutricional, de assistência social e de renda de cidadania. A partir de 2019 esse Ministério ganhou nova configuração, sobre a qual esta dissertação não irá se debruçar. Enquanto instância responsável pela coordenação de políticas sociais importantes para o desenvolvimento social no Brasil seus atos e orientações são normatizados através da publicação de portarias que regulamentam as questões relacionadas às políticas específicas de sua competência. Apesar disso, no que tange à normatização das questões referentes à política de assistência social tais competências de legislar sempre ficaram a cargo das subestruturas administrativas que compõem o MDS, seja a SNAS, enquanto instância do executivo, seja a CIT e o CNAS, enquanto instâncias de pactuação e deliberação do SUAS.

Com o advento da nova gestão do Governo Federal, após o golpe/impeachment no ano de 2016, esse Ministério foi aos poucos ganhando outras subestruturas que têm tensionado com a SNAS a gestão da política de assistência social, numa perspectiva de duplo comando, em específico, a partir da pauta da primeira infância, através da Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano. A publicação de normativas por parte do MDS foi dando lastro para que a SNPDI viesse a ganhar centralidade na coordenação das ações da pauta da primeira infância no escopo do MDS. No período de 2016 a 2018 o Ministério, através de seu gabinete, publicou onze portarias quanto ao Programa Criança Feliz, sendo dez específicas apenas do MDS e uma com caráter interministerial.

Entre as portarias publicadas pelo MDS nesse período, parte delas se debruça sobre o processo de financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, implementadas por meio do Programa Primeira Infância no SUAS, e suas conseqüentes alterações, a saber: a Portaria MDS n. 295/2016; a Portaria MDS n. 359/2016; a Portaria MDS n. 442/2017; a Portaria MDS n. 498/2017; a Portaria MDS n. 1.375/2018 e; a Portaria MDS n. 2.496/2018, como já detalhadas na abordagem cronológica anteriormente. Conforme destacado, ao longo dos dois anos elas regulamentam as formas e as regras do repasse dos recursos; estabelecem a metodologia de cálculo e financiamento das ações do Programa Criança Feliz, com elementos de meta física e de composição das equipes; fazem alterações no valor por público-alvo acompanhado; assim como estabelecem e alteram as etapas do programa.

Dentre essas normativas destaca-se a Portaria MDS n. 442/2017, - que dará lastro posteriormente para a publicação da Portaria MDS n. 956/2018, - por ser uma portaria que normativamente, figura como um “divisor de águas” para o que está se chamando a atenção nesta dissertação. Nessa normativa a referência ao Programa Primeira Infância no SUAS aparece apenas uma vez, quando se refere ao registro das visitas no Prontuário Eletrônico do SUAS. Já a expressão Programa Criança Feliz, ou seu correlato, PCF, é referenciado 25 (vinte e cinco vezes), em uma demarcada normatização do que já vinha sendo operacionalizado no âmbito das práticas discursivas, no sentido do Programa Primeira Infância no SUAS ser apenas uma roupagem para a operacionalização do PCF. Será na Portaria MDS n. 442/2017 que a SNPDPH ganha centralidade normativa pela coordenação das ações do Programa seja pela responsabilidade de definir a metodologia de capacitação das equipes dos municípios; seja por figurar como a responsável por realizar o pagamento do Programa; pelas questões de normatizar alteração das metas pactuadas e; receber as solicitações de desistência do Programa.

Outras três portarias publicadas pelo MDS estão relacionadas à composição/recomposição do Comitê Gestor do PCF e quanto ao regimento interno deste comitê: a Portaria MDS n. 323/2016; a Portaria MDS 488/2017 e; a Portaria MDS n. 958/2018. Também aqui, no processo de estruturação do Comitê Gestor do Programa e suas responsabilidades especificadas no regimento interno dessa instância a SNPDPH ganha centralidade seja pelas representações do MDS que são

designadas para compor esse comitê, seja pela SNPDPH figurar como a responsável pela secretaria-executiva do referido Comitê.

Quanto à Portaria Interministerial n. 01/2018, que tem como foco a promoção da intersetorialidade, a mesma definiu as ações do PCF a serem desenvolvidas pelas políticas de assistência social, saúde, cultura, direitos humanos e direitos das crianças e dos adolescentes, elencando as competências específicas de cada ministério responsável por essas pastas. Verifica-se que, ao responsabilizar o Comitê Gestor do Programa Criança Feliz por fazer o papel de monitoramento da efetivação da intersetorialidade, a Portaria Interministerial 01/2018 colabora com a centralidade da SNPDPH na coordenação das ações do Programa, até mesmo no que tange à articulação intersetorial.

Já a Portaria MDS n. 956/2018 tem uma importância singular no processo de regulamentação do Programa Criança Feliz, pois ela dispõe sobre o Programa Criança Feliz no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social, retomando as questões já explicitadas nos diversos documentos anteriores, identificando o público beneficiário, os objetivos e os componentes do Programa, em consonância ao Decreto n. 8.869/2016, que institui o PCF. Define ainda as categorias multiplicadores, supervisores e visitadores, além de demarcar a competência da SNPDPH pela coordenação do Programa. Essa portaria tem a singularidade de ser a primeira portaria sobre o Programa emitida após a XI Conferência Nacional de Assistência Social, espaço no qual havia sido aprovada uma moção solicitando a extinção do PCF e uma deliberação indicando a necessidade de desvinculação do Programa Criança Feliz da política de assistência social. Nesse sentido, é possível afirmar que tal portaria vem como resposta do Governo Federal à militância da política de assistência social contrária ao PCF. No artigo sétimo desta Portaria consta que: “o Programa Criança Feliz será coordenado pela Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano deste Ministério do Desenvolvimento Social” (MDS, 2018b). Além disso, o artigo vinte da referida portaria retoma as competências dessa Secretaria, já estabelecidas na Portaria MDS n. 422/2017 e amplia ainda mais essas competências:

Art. 20. Compete à Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano:

- I - formular o plano de ação nacional de implantação do Programa Criança Feliz;
- II - promover a intersetorialidade no Programa;
- III - definir e publicar os prazos de adesão ao Programa;

- IV - realizar seminários periódicos de capacitação, monitoramento, e acompanhamento com coordenadores estaduais e supervisores do Programa;
- V - orientar os processos de capacitação e educação permanente;
- VI - capacitar os multiplicadores nas metodologias e no conteúdo definidos no âmbito do Programa;
- VII - definir metodologias específicas de visitas domiciliares;
- VIII - publicar atos complementares referentes à metodologia e protocolo da realização das visitas domiciliares periódicas;
- IX - monitorar e avaliar o Programa;
- X - promover a troca de experiências entre as instâncias federal, estadual e municipal, assim como entre países; e
- XI - expedir atos complementares operacionais necessários à execução do Programa, observados os atos normativos do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS, 2018b).

Ainda que a operacionalidade do Programa Criança Feliz se dê a partir do Programa Primeira Infância no SUAS, - o qual seria de responsabilidade da SNAS, - por meio do componente das visitas domiciliares referenciadas aos CRAS, a responsabilidade pela metodologia, conteúdo da visitação e pela capacitação dos supervisores estaduais, fica a cargo da SNPDPH. Na perspectiva metodológica das visitas, verifica-se que “com as estratégias de visitação onde o objetivo é a orientação a uma melhor relação com seus filhos, nota-se um controle das famílias através do discurso da proteção, pois estas são disciplinadas a prevenir certos riscos” (CAPILHEIRA, 2018, p. 108).

Com essa portaria, a perspectiva de implementação *top-down* de políticas públicas por parte do Governo Federal, na gestão Temer, fica nítida. O que vinha sendo normatizado, mas ainda com certa “confusão” regulamentar de a quem cabia a competência de coordenar as ações, - mesmo que no campo da prática essa questão já estava sendo operacionalizado pela SNPDPH, - agora encontra lastro legal. No âmbito do MDS, o Programa Criança Feliz pertence à SNPDPH, mesmo que sua operacionalização se dê através da política de assistência social por meio da mera roupagem do Programa Primeira Infância no SUAS. Como já apresentado,

No modelo *top-down*, de cima para baixo, a ênfase é na perspectiva dos burocratas de alto nível hierárquico, supondo uma linha de comando sem questionamento por parte dos níveis burocráticos situados nos níveis mais baixos da administração e com reduzido grau de discricionariedade (NOGUEIRA; FAGUNDES, 2015, p. 03).

Conforme já apontado por Borges (2013, p. 137) uma das características “[...] das políticas sociais no período recente diz respeito à reafirmação da autoridade do governo central sobre as diretrizes e objetivos de política”. O texto normativo da

Portaria MDS n. 956/2018, busca assegurar que o desenho elaborado no plano federal seja implementado nas realidades municipais, principalmente, por tentar fazer com que a capacitação e educação permanente dos agentes que irão operacionalizar o Programa tenha um caráter homogêneo e padronizado, conforme consta no artigo dezesseis dessa Portaria:

Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que aderirem ao Programa, zelarão pelo cumprimento das etapas de capacitação e educação permanente, a fim de garantir homogeneidade e padrão nacional às capacitações do Programa Criança Feliz, observadas a carga horária, a metodologia e os conteúdos definidos pela Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano (MDS, 2018b).

Observa-se que na perspectiva *top-down* “[...] o controle do processo de implementação por parte do topo da hierarquia é valorizado como forma de manter as políticas públicas o mais próximo possível de suas concepções iniciais” (LOTTA, *et al.*, 2018, p. 785). Sendo assim,

Limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores são questões centrais. Regras claras, compreensíveis e específicas visam a permitir a difusão do plano e minimizar a discricionariedade, considerada uma distorção da autoridade governamental (LIMA; D’ASCENCI, 2013, p. 103).

Por meio da regulamentação do Programa através de portarias emitidas pelo Gabinete do Ministério as tensões internas provenientes da SNAS, da CIT e principalmente, do CNAS, assim como as tensões externas da militância da política de assistência social das entidades representativas das/os trabalhadoras/es do SUAS e dos espaços mais amplos de participação social foram sendo enfrentadas e a estrutura administrativa da SNPDPH foi servindo como esse espaço institucional do MDS que parece “blindar” o Programa Criança Feliz. Se para Lotta e Pavez (2010, p. 113)

[...] analisando o contexto atual de coordenação federativa para alguns setores de política, percebemos que, na medida em que as políticas são concebidas de forma generalizada no nível federal, possibilitam que a cadeia de atores realize transformações e adaptações de maneira que elas se aproximem das necessidades locais, dialogando com as diferentes realidades e contextos, se enraízem e se territorializem.

Tais questões não parecem acontecer com o PCF, pois acerca deste Programa têm sido emitido cada vez mais normativas, no sentido de centralizar no governo federal o desenho a ser aplicado nos municípios, principalmente, através da capacitação do SNPDPH.

Silva (2017, p. 242) já demarcava que “Michel Temer [...] optou pela ortodoxia neoliberal, que tem reforçado a seu favor, o que existe de mais tradicional na área da assistência social”. O duplo comando, a fragilização e a fragmentação da política de assistência social por meio do Programa Criança Feliz, das estruturas administrativas criadas e dos instrumentos normativos publicados para sua implementação são sinais desse projeto neoliberal em voga.

4.3.3. A SNAS

A Secretaria Nacional de Assistência Social é a instância executiva do Governo Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social e compõe a estrutura administrativa do Ministério do Desenvolvimento Social. Em sua tarefa de coordenação da política de assistência social em âmbito nacional a SNAS deve buscar a articulação das funções de proteção social, defesa social e vigilância social, funções essas da própria PNAS.

Por se tratar da instância administrativa responsável pela política de assistência social em nível federal, a SNAS tem a tarefa de coordenar as ações, projetos, programas, benefícios e serviços do Sistema Único de Assistência Social existentes e que venham a ser reformulados e/ou criados. Na ocasião da instituição do Programa Primeira Infância no SUAS pelas instâncias de pactuação da própria política de assistência social, - conforme se encontra estabelecido na alínea a), do inciso I, do artigo sexto da Resolução CIT n. 04/2016 e da Resolução CNAS n. 19/2016, - a competência de coordenação em âmbito nacional das ações do Programa Primeira Infância no SUAS foi designada para a Secretaria Nacional de Assistência Social. No entanto, por meio da análise das normativas relacionadas ao Programa, identificou-se que essa competência foi sendo migrada para outra estrutura organizacional do MDS, quer seja, a SNPDIH.

No período de 2016 a 2018 a SNAS publicou apenas duas normativas quanto ao Programa, a primeira, em maio de 2017, que se tratava da Instrução Operacional MDS/SNAS n. 01/2017, a qual continha as orientações acerca da utilização dos recursos advindos por meio do financiamento federal do Programa Primeira Infância no SUAS. E a segunda, em agosto de 2017, sendo essa normativa a Portaria MDS/SNAS n. 141/2017, que estabeleceu o novo período de adesão ao Programa Primeira Infância no SUAS. Após essas publicações, a SNAS não veio a normatizar

nenhuma outra questão referente ao Programa, no período analisado. Todas as demais publicações ficaram a cargo do próprio Ministério ou da SNPDPH, como foi possível verificar na abordagem cronológica e verificado também nos tópicos referentes ao MDS e a SNPDPH.

Faz-se necessário indicar que o cenário implementado pela gestão Temer se configura através da “[...] aprovação de várias medidas que redirecionam o projeto político brasileiro para uma linha social similar à que fora apresentada por Fernando Henrique Cardoso no início dos anos 1990” (PRATES, 2016, p. 225). É nesse contexto que Silva (2017) vem corroborar trazendo elementos do projeto de assistência social em vigência. Conforme o autor,

[...] constata-se que algumas conquistas possibilitadas com o advento da PNAS/SUAS estão sendo desconstruídas, pois o governo tem reforçado a condição de ajuda da assistência social, por meio do retorno do primeiro-damismo; da descoordenação das ações; do descumprimento do comando único; dos critérios ainda mais rígidos de seleção e acompanhamento dos usuários; do aprofundamento da precarização das condições e relações de trabalho; do incentivo ao trabalho de visitantes sociais vinculados ao Programa Criança Feliz, de voluntários; da promoção da caridade e da filantropia; da redução drástica do orçamento para 2018 etc (SILVA, 2017, p. 242).

Nesse sentido, a consolidação da política de assistência social como dever do Estado e direito de quem dela necessitar encontra-se em risco, sendo que a “desautorização” da SNAS de normatizar acerca de um Programa do SUAS pode ser encarada como um dos indícios da fragilização e da fragmentação da política de assistência social, haja vista a criação de outra estrutura administrativa para coordenar as ações do Programa, da forma que é apresentado abaixo e já discutida anteriormente no tópico do MDS.

4.3.4. A SNPDPH

A Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano foi criada em 29 de dezembro de 2016, através do Decreto n. 8.949/2016, - que aprovava a nova estrutura regimental do Ministério de Desenvolvimento Social, - ficando responsável pelas ações referentes à promoção do desenvolvimento humano de crianças, adolescentes, jovens e idosos. Uma instância da SNPDPH, o Departamento de Atenção à Primeira Infância, foi ganhando centralidade e se ocupando da coordenação do Programa Criança Feliz, enquanto essa própria Secretaria passou a emitir normativas quanto ao Programa. Sendo assim, a partir de dezembro de 2016 e mais

especificamente, durante os anos de 2017 e 2018, a migração de responsabilidade da SNAS para a SNPDH foi se apresentando de forma visível na publicação dos documentos normativos acerca do Programa, principalmente por parte do MDS.

A primeira normativa publicada pela SNPDH identificada na coleta realizada, acerca do Programa, foi do final de 2017, já regulamentando uma questão cuja competência pertencia à SNAS, a saber, a abertura de um novo período de adesão ao Programa Criança Feliz – Primeira Infância, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, através da Portaria MDS/SNPDH n. 03/2017, que posteriormente foi alterada pela Portaria MDS/SNPDH n. 05/2018, sendo definidos oito novos ciclos de adesão até o final de junho de 2018. Como indicado ao longo da abordagem cronológica e no tópico acima referente ao MDS, foi a Portaria MDS n. 422/2017 o “divisor de águas” que permitiu à SNPDH cumprir as funções que vinham sendo desempenhadas pela SNAS.

Reitera-se que no processo de coleta das normativas excluíram-se as oito portarias da SNPDH publicadas durante o ano de 2018 referentes à divulgação da relação dos municípios que foram realizando adesão ao Programa, conforme o ciclo de adesão estabelecido nas Portarias MDS/SNPDH n. 03/2017 e n. 05/2018; e a portaria SNPDH referente à divulgação da lista de municípios que concluíram o termo de aceite quanto ao aumento de metas de atendimento do PCF. É por essas opções de recorte que, nesta dissertação, aparecem apenas três normativas publicadas pela SNPDH referentes à implementação do Programa, no período de 2016 a 2018.

Com a publicação da Portaria SNPDH n. 03/2017 identificou-se que o Programa Criança Feliz e o Programa Primeira Infância no SUAS começam a aparecer normativamente como que sinônimos, indicando assim que o PCF, verdadeiramente, se restringe apenas as ações desenvolvidas no âmbito da política de assistência social e o Programa Primeira Infância no SUAS foi utilizado como uma roupagem para a operacionalização do primeiro, seja por utilizar do instrumento de política pública da assistência social de financiamento por transferência de recursos fundo a fundo para estados, Distrito Federal e municípios, através do FNAS para os FEAS, o FAS/DF e FMAS, e; da adesão à plataforma do Programa no SUAS, pelas instâncias de gestão da política de assistência social nos estados, Distrito Federal e municípios, com a consequente aprovação do aceite pelos CEAS, CAS/DF e CMAS, por exemplo.

A outra normativa publicada pela SNPDH foi sobre o aumento das metas de atendimento do Programa Criança Feliz – Primeira Infância no SUAS em municípios que já haviam realizado o aceite ao Programa, respaldada nas Portarias MDS n. 442/2017 e MDS n. 956/2018 que atribuíam a SNPDH a possibilidade de expandir as metas pactuadas pelos municípios. A portaria em questão possibilitou o aumento de metas do Programa, em até 100% (cem por cento) para os municípios que tinham alcançado 90% (noventa por cento) de execução da meta inicialmente pactuada. Vê-se que essas três portarias possibilitaram que a SNPDH publicasse as nove outras portarias desse período, - não consideradas nesta dissertação, - que versavam sobre a lista dos municípios que aderiram ao Programa ou aumentaram suas metas de atendimento.

Enquanto uma estrutura administrativa nova, responsável pelas ações de promoção do desenvolvimento humano, a SNPDH vem se configurando como um comando duplo que tensiona e disputa a primazia das ações da política de assistência social com a SNAS, ainda que a partir inicialmente de apenas um Programa. Não foi objetivo desta dissertação ampliar o leque de olhar da atuação da SNPDH no âmbito do MDS, mas é possível verificar que no período analisado a SNPDH tem ganhado centralidade nas ações do MDS, até mesmo com seus gestores vindo a compor a CIT da política de assistência social. Outras pesquisas podem melhor explicitar essas questões.

4.3.5. O CNAS

O Conselho Nacional de Assistência Social é uma instância colegiada de deliberação da política de assistência social, instituído pela Lei Orgânica de Assistência Social – Lei n. 8.742/1993, com representação paritária do poder público e da sociedade civil, sendo responsável pela normatização e regulamentação das ações relacionadas à política de assistência social. Cumpre observar que a representação da sociedade civil deve ser composta por “[...] representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal” (BRASIL, 1993).

Em vista de regulamentar a entrega setorial da política de assistência social ao Programa Criança Feliz, - demarcando que o PCF se tratava de algo maior, que

extrapolava o SUAS e que, caso houvesse ações na política de assistência social para esse Programa, essas ações deveriam respeitar as regulamentações e normatividades do Sistema Único de Assistência Social, - o CNAS publicou a Resolução CNAS n. 19/2016 e a Resolução CNAS n. 20/2016 referentes ao que poderia ser a responsabilidade da política de assistência social quanto à pauta da primeira infância, a saber: o Programa Primeira Infância no SUAS.

Ao propor que a entrega do SUAS ao PCF, sob a responsabilidade da SNAS, se tratasse de um programa específico, o Conselho Nacional de Assistência Social demarcou a lógica da política de assistência social que deveria reger a estruturação desse novo programa. Conforme já apontado no item “3.4.1. O Programa Primeira Infância no SUAS” desta dissertação, no escopo da política de assistência social os programas devem ter a função de fortalecer e potencializar os benefícios e serviços socioassistenciais existentes, como prevê a Lei Orgânica de Assistência Social. Verifica-se que o desenho do Programa Primeira Infância no SUAS seguiu ainda os fluxos estabelecidos na Resolução CNAS n. 15/2016 para a criação, implantação e/ou alteração de serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social, quanto a apreciação e aprovação no espaço e esfera do controle social em que o Programa foi estabelecido.

Além das resoluções acima, o CNAS publicou ainda duas outras resoluções, uma em 2017 e outra em 2018. A Resolução CNAS n. 07/2017, aprovava os mesmos critérios de partilha para a expansão do financiamento federal do Programa Primeira Infância no SUAS no exercício de 2017 definidos pela Resolução CIT n. 05/2017. Essa resolução permitiu a abertura de um novo período de adesão ao Programa por parte do MDS, retirando o critério dos municípios terem “média municipal do Índice de Desenvolvimento do CRAS maior ou igual a três”, presente na Resolução CNAS n. 20/2016. Já a Resolução CNAS 08/2018, alterava a Resolução CNAS n. 20/2016, referente ao financiamento dos estados para o ano 2018, indicando que “os estados e o Distrito Federal serão financiados no ano de 2018 mediante a execução de 80% do valor do financiamento federal repassado nos exercícios de 2016 e 2017” (CNAS, 2018).

Ainda que houvesse a expectativa do Ministério de que o CNAS publicasse uma outra resolução, no ano de 2018, quanto à ampliação do perfil do público-alvo do Programa, que já havia sido articulado, avançado e pactuado entre os gestores da

política de assistência social, através da Resolução CIT n. 06/2018, essa questão não encontrou aprovação no plenário do CNAS, na reunião realizada em agosto de 2018. Para tal rejeição da alteração do perfil do público-alvo do Programa um fator decisivo foi a nova formatação da sociedade civil do CNAS, que havia sido eleita em maio de 2018 e que tomou posse em junho de 2018. As eleições para a gestão do CNAS 2018-2020 foram marcadas sob o pano de fundo de fragilização dessa instância de controle social, principalmente após a realização da XI Conferência Nacional de Assistência Social, em dezembro de 2017, na qual, entre as deliberações aprovadas, encontrava-se a solicitação de desvinculação do “[...] Programa Criança Feliz do Ministério do Desenvolvimento Social-MDS e da Política de Assistência Social, com a devolução integral dos recursos orçados para o Fundo Nacional de Assistência Social” (CNAS, 2017b). As questões quanto a esse cenário de tensões para além das normativas do Programa serão apresentadas logo mais abaixo.

Verifica-se que apesar do esforço do CNAS para explicitar o que seria a entrega específica da PNAS ao PCF, através da regulamentação de um programa dentro da lógica da política de assistência social, observa-se que o Programa Primeira Infância no SUAS tem figurado apenas como uma roupagem e forma legal pela qual o Ministério tem conseguido operacionalizar as ações do PCF nos municípios, da forma já descrita anteriormente. É possível verificar isso nas normativas do MDS e da SNPDPH, nas quais o termo “Programa Primeira Infância no SUAS” quase não é utilizado ou quando aparece, figura como sinônimo de “Programa Criança Feliz”.

4.3.6. A CIT

A Comissão Intergestores Tripartite da Política de Assistência Social é um dos espaços de articulação entre os gestores da referida política, no qual representantes do governo federal, em específico, da SNAS; dos governos estaduais, através do Fórum Nacional de Secretários/as de Estado da Assistência Social – FONSEAS, e; dos governos municipais, por meio do Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social – CONGEMAS debatem e definem aspectos operacionais da Política de Assistência Social, funcionando assim como uma importante instância de negociação e pactuação dessa política com caráter deliberativo. Após as deliberações nesse espaço, as temáticas/pautas e suas definições são encaminhadas para discussão, negociação e pactuação no Conselho Nacional de Assistência Social.

Ao longo do período aqui analisado, a CIT publicou cinco resoluções referentes à entrega da política de assistência social ao Programa Criança Feliz, tendo sido duas em 2016, uma em 2017 e duas em 2018, sendo essas: a Resolução CIT n. 04/2016; a Resolução CIT n. 05/2016; a Resolução CIT n. 05/2017; a Resolução CIT n. 02/2018, e; a Resolução CIT n. 06/2018. As primeiras resoluções, de 2016, apresentaram os objetivos do Programa em sua especificidade para a política de assistência social, os princípios, o público-alvo, as principais ações e delimitação da vinculação dos profissionais de nível médio e superior que atuem no Programa dentro do escopo da política de assistência social e das normativas do CNAS, assim como o referenciamento do planejamento e das visitas domiciliares aos Centros de Referência de Assistência Social. Estabeleceu ainda as competências de cada ente federado e as especificidades dos critérios de partilha federal para os estados e Distrito Federal e para os municípios, em sua especificidade do ano 2016 e quanto ao prazo limite para a adesão em 2017. Destaca-se que a terminologia adotada pela CIT para as ações do PCF na política de assistência social ia ao encontro do definido pelo Governo Federal: “Programa Criança Feliz no SUAS”.

Já a resolução de 2017 versava sobre os critérios de partilha para a expansão do financiamento federal do Programa Primeira Infância no SUAS no exercício de 2017 – Resolução CIT n. 05/2017, permitindo ao MDS a abertura de um novo período de adesão ao Programa, retirando o critério dos municípios terem “média municipal do Índice de Desenvolvimento do CRAS maior ou igual a três”, presente na Resolução CIT n. 05/2016. Ou seja, essa resolução foi publicada com o intuito de possibilitar uma maior adesão dos municípios ao Programa, tendo em vista a possibilidade de novo prazo de adesão, assim como a retirada de um critério de perfil dos municípios, que no primeiro momento limitou o quantitativo de cidades elegíveis ao Programa.

As resoluções dessa instância, publicadas em 2018, tiveram como objetivo regulamentar as questões referentes ao financiamento dos estados para o ano em questão, através da Resolução CIT n. 02/2018, já que esses entes federados haviam recebido parcela única quanto a 2016 e 2017 e não havia previsão normativa para o exercício de 2018, e; pactuar, através da Resolução CIT n. 06/2018, os critérios de financiamento do Programa Primeira Infância no SUAS para os municípios e Distrito Federal, visando ampliar o público-alvo do Programa, através da inclusão das “famílias com gestantes e crianças na primeira infância, em situação de

vulnerabilidade e risco pessoal e social, inseridas no **Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico** [...]” (CIT, 2018b, grifo nosso). Essa alteração, além de possibilitar um quantitativo maior de pessoas que poderiam ser atendidas pelas ações do Programa, faria com que todos os municípios do Brasil pudessem aderir à plataforma do PCF, assim como, realizarem aumento de suas metas iniciais.

Verifica-se que as pautas e demandas do Governo Federal para a expansão e implementação do Programa Criança Feliz, com algumas alterações no perfil dos municípios elegíveis e do público-alvo a que se destinava o Programa, encontraram ressonância positiva no espaço de pactuação entre gestores federal, estaduais e municipais da política de assistência social: a CIT, incidindo sobre as normativas quanto ao Programa Primeira Infância no SUAS, que se tratava da entrega da política de assistência social ao PCF. Tal questão não ocorreu da mesma forma no espaço colegiado de deliberação e pactuação do poder público e da sociedade civil: o CNAS, conforme apontado acima. A seguir busca-se visibilizar determinadas tensões ocorridas em torno da criação e implementação do Programa Criança Feliz, para além do que já foi possível identificar nas peças normativas.

4.4. Outros elementos de tensões quanto a normatização do Programa

Conforme é possível verificar na apresentação e análise das normativas acerca do PCF entre os anos de 2016 e 2018, tanto na abordagem cronológica, quanto na abordagem por ator/órgão, o estabelecimento e a implementação do Programa foram marcados por algumas tensões que se revelam nas próprias normativas. No entanto, para além do campo dessas normativas, outras tensões em torno do Programa Criança Feliz ocorreram no decorrer desses anos sobre os quais se debruça esta dissertação.

No momento em que os processos democráticos do quadro institucional da democracia no Brasil foram postos em xeque (golpe, não separação dos poderes, entre outros) e uma gestão não eleita assumiu o plano federal, os espaços de participação social começaram a ser questionados em sua funcionalidade, haja vista algumas situações concretas vivenciadas. No âmbito da Política de Assistência Social, uma das questões iniciais do questionamento dos espaços de pactuação e de controle

social foi o lançamento do Programa Criança Feliz, através do Decreto Presidencial n. 8.869, de 05 de outubro de 2016, que criou um programa, vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social, sem ter sido discutido, nem pactuado na Comissão Intergestores Tripartite - CIT, como também não ter havido consulta do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS.

Uma das grandes questões do Programa Criança Feliz é criar ações de priorização da primeira infância, com ampla responsabilização da Política de Assistência Social, sem dialogar com as normativas do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, no que tange, por exemplo, à criação de programas e suas finalidades (potencialização dos serviços). Após alguns embates, a CIT e o CNAS discutiram, debateram e desenharam o que seria a entrega da Política de Assistência Social ao Programa Criança Feliz, a saber, o Programa Primeira Infância no SUAS, estabelecido pelas Resoluções da CIT n. 04/2016 e n. 05/2016 e pelas Resoluções do CNAS n. 19/2016 e n. 20/2016.

Como elemento complementar da análise das normativas e da contextualização do cenário no qual o Programa vem sendo implementado, apresenta-se abaixo alguns elementos dessas outras tensões. Conforme já indicado no escopo desta produção dissertativa, o lançamento do Programa Criança Feliz com sua vinculação à primeira dama Marcela Temer, reacendeu velhas tensões quanto às formas de gestão da assistência social, gerando algumas manifestações contrárias ao Programa, articulações para a sua extinção e respostas do Governo Federal. Entre os posicionamentos identificados, destacam-se os da Associação Brasileira de Psicologia na Assistência Social – ABRAPAS, do Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, do Conselho Federal de Psicologia – CFP e do Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS – FNTSUAS.

Em 06 de outubro de 2016, dia seguinte ao lançamento do Programa Criança Feliz, a ABRAPAS publicou em sua fanpage do Facebook uma nota de repúdio à vinculação da primeira-dama à plataforma do novo programa lançado pelo Governo Federal. Nas palavras da Associação:

A implementação antidemocrática do Programa “Criança Feliz”, com imposição de ações desconexas do processo de pactuação nas instâncias da Política de Assistência Social, aposta na revivescência do primeiro-damismo como o carro chefe para alavancar os retrocessos que despontam no campo da proteção socioassistencial no Brasil (ABRAPAS, 2016).

A demarcação do posicionamento da ABRAPAS delimitava como a nova gestão partia de uma perspectiva de assistencialismo e bem-estar no campo da assistência social, ao invés de uma perspectiva de garantia dos direitos. No dia seguinte, 07 de outubro de 2016, o CFESS também divulgou, em seu sítio eletrônico oficial, nota contrária à retomada da perspectiva do primeiro-damismo através do PCF. O órgão de classe da categoria do Serviço Social apontou que o Programa se estruturava a partir de uma lógica conservadora, baseada no tripé da “[...] negação do direito, [d]a desprofissionalização das políticas sociais e [d]a condição subalterna da mulher” (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2016). Para essas entidades representativas das/os trabalhadoras/es que atuam na política de assistência social o risco da retomada do primeiro damismo figura como elemento de desmantelamento da assistência social a partir de uma lógica do direito. Para o CFESS,

A concepção deste programa, com a face mais conservadora e tradicional do primeiro damismo, do voluntariado e do papel da mulher na sociedade patriarcal, adensada por outros “golpes”, dirigidos aos/às trabalhadores/as, é uma das expressões da felicidade individual e egoísta do grande capital em sua busca incessante pelo lucro. Aqui temos a demonstração real de mais uma velha marca da particularidade da burguesia brasileira: a ausência de compromissos democráticos e com direitos sociais e políticos! (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2016).

Já o CFP, através da sua Comissão Nacional de Psicologia na Assistência Social – CONPAS, emitiu no dia 24 de novembro de 2016 um posicionamento contrário ao que já havia sido tramitado no espaço de pactuação da CIT da assistência social, quer seja, as Resoluções CIT n. 04/2016 e 05/2016, que estabelecia ações do Programa Criança Feliz no SUAS, por entender que essas regulamentações, ao validar o desenho do PCF no SUAS, “[...] representam reducionismo no que se refere aos valiosos direitos conquistados para as crianças pequenas” (CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA, 2016a; 2016b), seja levando em consideração toda a estruturação do Sistema de Garantia de Direitos, lastreados no próprio ECA, seja com o recente Marco Legal da Primeira Infância.

No início de 2017, tendo em vista o período de adesão do Programa pelos estados e municípios, com a discussão e deliberação desse aceite nos conselhos de assistência social dos respectivos entes federados, a ABRAPAS enviou o Ofício Circular 001/2017 para todos os conselhos estaduais e municipais de assistência social do Brasil apresentando reflexões acerca do Programa Primeira Infância no

SUAS indicando “[...] pontos de alerta que deve[ria]m ser tratados na discussão sobre a aprovação ou não da adesão ao Programa pelos Conselhos de Assistência Social – Municipais e Estaduais – CEAS e CMAS” (ABRAPAS, 2017, p. 01). Essa Associação apresentou considerações sobre o modelo assistencial, as condições de trabalho, o cumprimento das metas, o cofinanciamento municipal e o reducionismo da pauta da primeira infância ao escopo da política de assistência social, recomendando que: “considerando todas as reflexões e questões a serem debatidas pelos Conselhos, indicamos a **NÃO** adesão ao Programa Primeira Infância no âmbito do SUAS” (ABRAPAS, 2017, p. 04, grifo da entidade).

Alguns dos embates e desaprovação do aceite do Programa em determinados conselhos de assistência social tiveram como base os posicionamentos dessas entidades acima referidas, usando-os de sustentação para suas negativas ao Programa, além do próprio processo de articulação da militância da política de assistência social para barrar a adesão e implementação do Programa nas realidades estaduais e municipais, com protagonismo significativo da categoria de trabalhadoras/es do SUAS. No processo de reiterar os posicionamentos contrários ao Programa, o CFESS publicou uma nota pública “Porque dizer **não** ao Programa Criança Feliz”, em 07 de março de 2017, na qual afirma que

O CFESS se coloca contra este Programa e vem a público problematizá-lo, pois muitas são as questões. Não nos colocamos contra os direitos das famílias e das crianças – ao contrário, os defendemos, conforme apontam os princípios do Código de Ética do/a Assistente Social. Mas nos colocamos contra a forma como este governo ilegítimo tenta desvirtuar suas responsabilidades e atribuí-las à população pobre. A conjuntura exige conhecer de forma crítica as propostas de governo. Resistir ao que fere princípios e direitos conquistados. Lutar de forma individual e coletiva enquanto classe trabalhadora afinada com os movimentos populares e movimentos sociais que buscam a mesma direção de projeto político societário (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2017, p. 02).

Como última manifestação destacada nesta dissertação, aponta-se aqui o posicionamento do FNTSUAS, que em 26 de março de 2017 também emitiu nota contrária sobre o Programa em seu sítio eletrônico. Esse espaço nacional de articulação das/os trabalhadoras/es do SUAS pondera que o Programa Criança Feliz vem propor duplicidade de ações já desenvolvidas no âmbito da política de assistência social, reiterando o papel de tutelamento e policiamento das famílias:

O FNTSUAS ressalta a importância do fortalecimento das ações voltadas às crianças e adolescentes, mas entende ser necessária a

garantia da estrutura para o funcionamento dos Programas Socioassistenciais, PAIF e PAEFI implantados no SUAS pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais e pelos respectivos cadernos de orientações nacionais desses serviços, e que, se propõe a ações de acolhida e nos domicílios com profissionais habilitados, de nível superior, sendo, portanto, as ações propostas no programa Criança Feliz, uma duplicidade de ações, e sem clareza dos objetivos quando se propõe a capacitar pais com a “forma de criar seus filhos” indicando um monitoramento das famílias pelo Estado, desconsiderando o Trabalho Social com Famílias dos serviços de Proteção Social Básica e Especial disposto nos cadernos de orientações nacionais, que estabelecem parâmetros de acolhida e ação particularizada no domicílio (FÓRUM NACIONAL DE TRABALHADORAS E TRABALHADORES DO SUAS, 2017a).

Por ocasião do ano de 2017, no qual o Governo Federal, em parceria com o CNAS, deveria realizar a XI Conferência Nacional de Assistência Social, que, naquele ano, tinha caráter ordinário, essas entidades acima, algumas delas com assento no CNAS, articuladas com diversas outras organizações de defesa da política de assistência social, aproveitaram a realização da XI Conferência Nacional de Assistência Social para traçar estratégias de enfrentamento e de solicitação da extinção/revogação do Programa Criança Feliz pelo Governo Federal. Em 16 de julho de 2017 o FNTSUAS publicou um documento denominado “Contribuições do FNTSUAS para às conferências de assistência social”, no qual apresenta reflexões sobre os eixos temáticos da XI Conferência Nacional de Assistência Social e, no tocante ao tema desta dissertação, indicam a necessidade de “criar notas de repúdio ao primeiro damismo, programa criança feliz e ao desmonte do BPC” (FÓRUM NACIONAL DE TRABALHADORAS E TRABALHADORES DO SUAS, 2017b, p. 04).

Outra forma de articulação desenvolvida pelos militantes, movimentos sociais, trabalhadoras/es, usuárias/os, pesquisadoras/es e organizações que lutam pela defesa do SUAS, através da Frente em defesa do SUAS e da Seguridade Social, foi a realização do “Encontro Nacional de Resistência e Luta pela SUAS: seguimos juntas/os em defesa do Sistema Único de Assistência Social”, que aconteceu de 04 a 05 de dezembro de 2017, em Brasília, nos dias que antecederam o início da XI Conferência Nacional de Assistência Social. Nessa atividade foram debatidos os cenários de desmonte da política de assistência social, assim como o desenvolvimento de estratégias para serem realizadas durante os dias da XI Conferência Nacional de Assistência Social. Além da criação de uma plataforma de “Agenda de Lutas em Defesa do SUAS”, algumas propostas já existentes ou novas

propostas foram combinadas para serem discutidas e aprovadas nos grupos, antes de ir para a plenária final, entre elas, uma que versava sobre a necessidade de desvinculação do PCF da política de assistência social, com a devolução dos recursos orçados para esse Programa para o Fundo Nacional de Assistência Social, como também o processo de construção de moção para a extinção do Programa.

Das propostas advindas dos grupos, foi possível agregar oito propostas idênticas quanto à temática do PCF e transformar em apenas uma que acabou sendo aprovada com maior votação no eixo três, que dizia respeito ao acesso às seguranças socioassistenciais e à articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos. Conforme consta na Resolução CNAS n. 21/2017, que publicou as deliberações da XI Conferência Nacional de Assistência Social, a deliberação aprovada solicita “desvincular imediatamente o Programa Criança Feliz do Ministério de Desenvolvimento Social-MDS e da Política de Assistência Social, com devolução integral dos recursos orçados para o Fundo Nacional de Assistência Social” (CNAS, 2017b). Ao mesmo tempo, durante a XI Conferência Nacional de Assistência Social, foi possível aprovar também uma moção de recomendação quanto à extinção do Programa Criança Feliz.

No campo das respostas por parte do Governo Federal, o Ministério do Desenvolvimento Social, em 12 de dezembro de 2017 (segundo dia útil após o término da XI Conferência Nacional de Assistência Social) enviou a todos as/os secretárias/os municipais de assistência social do Brasil, o Ofício MDS/SNPDH n. 116/2017, informando que

[...] o Programa Criança Feliz - PCF veio para ficar e assim será, cada vez mais forte, mais amplo e com maiores benefícios às nossas crianças, conforme atestam as evidências científicas do mundo todo. Não permitiremos um único passo atrás de um programa que chegou para mudar para melhor a vida das crianças, das famílias, das comunidades e do país (SNPDH, 2017b, p. 01).

Ainda que esse ofício do MDS/SNPDH se configure como uma afronta da deliberação da XI Conferência Nacional de Assistência Social, a militância do SUAS tinha como sustentáculo o entendimento de que os seus encaminhamentos deveriam ser respeitados, por terem sido definidos no que é considerado como a “instância máxima” de definição da política de assistência social. Contudo, a validade dessas deliberações foi questionada por parte do Ministério. Mesmo que o CNAS tenha conseguido publicar uma resolução com as deliberações da XI Conferência Nacional

de Assistência Social, no final de dezembro de 2017: Resolução do CNAS n. 21/2017, ocorre que no início de 2018 o Ministério apresentou ao CNAS o parecer da CONJUR-MDS/CGU/AGU n. 0077/2018, de uma consulta, a pedido da SNAS, acerca da natureza jurídica das deliberações das conferências nacionais de assistência social. Nesse parecer, a CONJUR indicou que as conferências nacionais de assistência social são instâncias de proposição de diretrizes para a política de assistência social e não de deliberação. Explicitou ainda que o papel de instância deliberativa cabe apenas ao Conselho Nacional de Assistência Social, como é possível verificar no texto do parecer abaixo:

7. Assim, de acordo com a LOAS, incumbe à Conferência Nacional de Assistência Social as atribuições de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

8. Não se trata a Conferência, pois, de instância deliberativa, mas propositiva, na medida em que, a partir dela, são propostas, ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), diretrizes para o aperfeiçoamento do SUAS.

9. Ao CNAS, como instância deliberativa do SUAS, cabe deliberar, apreciando o que fora proposto nas conferências nacionais de assistência social (CONJUR-MDS, 2018, p. 02).

Sendo assim, por meio de fundamentação jurídica o Ministério conseguiu “invalidar” as deliberações definidas pela XI Conferência Nacional de Assistência Social, em uma verdadeira atitude de afronta às instâncias participativas e de controle social da política de assistência social. As tensões em torno do Programa Criança Feliz e sua execução no campo da assistência social, o Programa Primeira Infância no SUAS, não ficaram por aí. Durante o ano de 2018 houve eleições para a recomposição da representação da sociedade civil do CNAS e as entidades que ganharam o pleito conseguiram estabelecer um alinhamento importante de enfrentamento das pautas governistas, em específico, as relacionadas ao PCF, de forma que, em agosto de 2018, a proposta de alteração do perfil do público-alvo do Programa, que já havia sido pactuado na CIT não encontrou ressonância no pleno do CNAS. Como esta dissertação possui limite temporal de análise, não se explanará aqui as demais tensões que vêm ocorrendo em 2019, no entanto, outras pesquisas posteriores podem vir a visibilizar como essa relação entre poder público e sociedade civil, no espaço de CNAS, tem sido permeada de tensões importantes quanto à defesa e à desregulamentação da política de assistência social como direito da população.

Referente ainda ao referido programa e a tensões ocorridas durante a sua adesão, os estados e municípios foram convocados a realizar o aceite do Primeira

Infância no SUAS e aprová-lo nos seus respectivos conselhos de assistência social como já apresentado ao longo desse capítulo. Como situações exemplares, ocorre que, no estado de Alagoas, o Conselho Estadual de Assistência Social, em um primeiro momento, negou o aceite do estado ao Programa, contudo, após intervenção do Governo Federal e do Governo Estadual, - que solicitou pauta novamente e reapreciação do aceite do programa pelo pleno do Conselho, - teve este aprovado, gerando a renúncia da então presidente do CEAS-AL, a assistente social Ana Lúcia Soares Tojal. Já na cidade de São Paulo, houve também situação de tensão referente ao aceite do Programa por parte do pleno do Conselho Municipal de Assistência Social, mas que o gestor (prefeito) buscou de todas as formas regularizar tal aceite junto ao Governo Federal, desconsiderando a deliberação do espaço de controle social.

Verifica-se que todas essas reações ao Programa se apresentam, exatamente, por causa do modelo de implementação *top-down* adotado pela Gestão Federal, com a primazia do MDS na publicação de portarias que visavam dar conta de resolver algumas dessas tensões que foram surgindo, gerando um cenário de centralização da coordenação das ações do Programa nas mãos da SNPDPH. A adoção dessa abordagem de implementação levou a perda considerável de poder na implementação, no acompanhamento e no controle dessa política por parte dos espaços de controle social da política de assistência social, gerando a manifestação de outros atores colegiados da sociedade civil quanto à criação e à implementação do PCF.

Essa afronta aos espaços de participação e controle social da ação do Estado durante a gestão Temer, parece estar diretamente relacionada à perspectiva de gestão do Estado previsto no Plano para o Futuro. Segundo Prates (2016, p. 228)

Chama a atenção o fato de em nenhum momento o Plano conter qualquer menção aos espaços de participação popular, previstos constitucionalmente na gestão conjunta governo-sociedade, nas políticas que conformam a seguridade social, via fóruns, conselhos e conferências, como se esses importantes avanços conquistados pela democracia não existissem, e mais, atribuir a uma comissão de “notáveis” a decisão sobre a continuidade ou interrupção de projetos sociais nacionais (PRATES, 2016, p. 228).

O processo conferencial, etapas municipais, estaduais e a preparação da etapa nacional já apontavam o “cabo de guerra” entre a gestão do Governo Federal, na figura do Ministro Osmar Terra, e a sociedade civil, na especificidade da militância em

defesa da política de assistência social, através de suas entidades colegiadas, revelando o nítido cenário de disputa dos projetos de gestão da política de assistência social e, conseqüentemente, de projetos de gestão do país. Enquanto tudo isso acontecia, a SNAS deixou de regulamentar o Programa, tendo sua última publicação normativa acerca do mesmo em agosto de 2017 e o MDS estabeleceu normativamente a SNPDIH como responsável pelo Programa, antes mesmo da realização da XI Conferência Nacional de Assistência Social, através da Portaria MDS n. 442/2017, sacramentando essa questão com a Portaria MDS n. 956/2018, após o processo conferencial, em uma perspectiva de cima para baixo.

Como foi possível verificar pela análise das normativas e das demais tensões envolvidas em torno do Programa, o efeito da adoção da abordagem de implementação *top-down*, que aponta o modelo de ação do Estado centralizador e neoliberal, vem gerando reações e efeitos no campo de estruturação desse Programa e da pauta da primeira infância na agenda governamental, no âmbito federal.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do percurso desta produção dissertativa, buscou-se analisar os instrumentos normativos do Programa Criança Feliz criados pela gestão federal para operacionalizar a implementação do Programa nos estados e municípios, verificando as tensões e disputas de poder, - entre os órgãos envolvidos na sua regulamentação, - que se fazem presentes nessas legislações, para identificar o modelo de implementação adotado pelo Governo Federal.

No intuito de alcançar esse objetivo, partiu-se aqui do referencial dos estudos de políticas públicas como uma área das Ciências Sociais buscando identificar um modelo analítico para o fenômeno estudado em questão, situando-nos dentro do escopo da análise de políticas públicas de cunho descritivo. Adotou-se, portanto, o modelo institucional/burocrático e o modelo processual do ciclo das políticas públicas em vista de descrever os arranjos institucionais do Programa Criança Feliz, de sua regulamentação e elementos de operacionalização; indicando elementos de cada etapa do ciclo referente à pauta da primeira infância e do PCF; para, a partir dos estudos e teorias quanto ao processo de implementação de políticas públicas estabelecer o recorte analítico dessa pesquisa, a saber: os instrumentos de políticas públicas normatizadores da implementação do PCF nos estados e municípios.

As reflexões sobre o processo de categorização e cronologização da vida, por meio do qual as fases etárias são construídas sócio-historicamente, com as suas consequentes regulamentações, nas sociedades capitalistas ocidentais, através da criação e do estabelecimento de marcos legais, permitiu situar o contexto recente de surgimento da categoria “primeira infância” no Brasil, sua inserção na agenda governamental e o desenvolvimento de plataformas de políticas públicas específicas para essa etapa da vida, a exemplo dos programas de apoio às famílias baseados em evidências científicas, com foco no exercício da parentalidade e apoio ao desenvolvimento infantil, como o Programa Criança Feliz aqui analisado.

A análise das normativas por meio da análise de conteúdo, - constituindo duas perspectivas analíticas dos documentos: a abordagem cronológica/temporal de publicação das normativas e a abordagem por ator/órgão emissor de cada documento, - permitiu visibilizar as tensões e disputas de poder em torno da regulamentação do Programa e identificar que o modelo de implementação adotado pelo Governo Federal

para o PCF é *top-down*. Todo esse percurso realizado possibilitou confirmar a hipótese aventada no início desta pesquisa, de que as tensões de poder existentes nessa plataforma de ação do Estado revelam a adoção de um modelo de implementação *top-down*, sendo que a utilização da publicação de instrumentos de políticas públicas de regulamentação e normatização da implementação do Programa Criança Feliz, por parte da gestão federal, tem sido um dos elementos que explicitam essa abordagem de implementação adotada pelo Governo Federal, na gestão Temer.

O processo de criação do Programa Criança Feliz e sua normatização foi produzindo um conjunto de tensões em sua implementação e esses tensionamentos são reflexos da perspectiva de implementação de cima para baixo adotada pela gestão federal. Verifica-se que a assunção do governo golpista de Michel Temer revela nitidamente a centralidade do cenário de implementação de uma gestão neoliberal, com o desenvolvimento de plataformas de políticas públicas desconectadas do desenvolvimento da política de assistência social que vinha se consolidando, a exemplo do objeto de pesquisa desta dissertação: o Programa Criança Feliz. Esses tipos de ações se encontram “[...] pautadas na racionalidade neoliberal, onde os sujeitos são convocados a investirem em si mesmos desde a gestação para que no futuro sejam capazes de concorrer no jogo econômico e não se tornem uma despesa ao Estado” (CAPILHEIRA, 2018, p. 09).

Ao ser encampando como plataforma política pela primeira-dama, o PCF retoma lógicas de assistencialismo e benesse que há muito vêm sendo enfrentadas no campo da política de assistência social; e traz em sua concepção inicial elementos do policiamento das famílias, governamento das condutas e de desenvolvimento de capital humano para a estrutura capitalista. Segundo Medeiros (2018, p. 76)

A criança é constituída como objeto de governamento sendo conduzida em suas condutas nos seus primeiros seis anos de vida, na direção da formação de um indivíduo plenamente desenvolvido e capaz de se engajar, no futuro, na lógica econômico-social vigente, uma vez que já, a partir dos cuidados desde a gestação e dos investimentos e estímulos para seu desenvolvimento integral, supostamente estará apto para se inserir no mundo da produção e produzir renda.

Tal programa, para a sua devida implementação só poderia partir de uma perspectiva de implementação de cima para baixo, no qual a gestão federal assume a centralidade da normatização e o devido controle para que a operacionalização da plataforma seja conforme o desenho nacional desenhado. No Programa Criança Feliz

tal garantia foi se dando com a primazia de publicação de diversas portarias regulamentadoras da ação do Programa por parte do MDS e pela criação de uma nova estrutura administrativa, a SNPDPH, que permitiu certa “blindagem” das tensões que vinham sendo forjadas em torno do Programa.

Na definição de sua execução na política de assistência social, o PCF teve como desenho de entrega o Programa Primeira Infância no SUAS, não se adequando à matriz dos serviços socioassistenciais, bem como revertendo a lógica de centralidade e continuidade dos serviços, em prol do investimento massivo em uma ação pontual, um programa. A própria plataforma do Programa Primeira Infância no SUAS que havia sido uma tentativa de desenho das ações específicas do PCF na política de assistência social, tem figurado apenas como uma roupagem para a operacionalização do Programa Criança Feliz, não conseguindo se efetivar dentro da lógica de funcionalidade dos programas estabelecidos pelas normativas da política de assistência social, até porque a sua normatização e operacionalização que deveria estar a cargo da SNAS tem sido efetivada pela SNPDPH.

O desenvolvimento das perspectivas analíticas-descritivas da abordagem cronológica/temporal e da abordagem por ator/órgão visibilizou as contradições e tensões em torno do processo de implementação do Programa Criança Feliz, identificando a centralidade da estrutura do Gabinete do MDS na publicação de peças legislativas que foram regulamentando a centralidade da responsabilidade da SNPDPH na coordenação das ações quanto ao Programa Criança Feliz, revelando assim o modelo de implementação adotado pela gestão federal. No objetivo aqui proposto, para Lascoumes e Le Galès (2012b, p. 32) “[...] quanto mais a ação pública se define por seus instrumentos, mais as questões da instrumentação correm o risco de realçar conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações”. Essas tensões e conflitos de poder entre os diversos órgãos responsáveis pela implementação do Programa se fazem presentes nitidamente no instrumento de políticas públicas normativas/legislações do PCF, principalmente por ter como pano de fundo a abordagem de implementação do tipo *top-down*.

Observa-se ainda que ao operacionalizar o programa Criança Feliz por meio da política de assistência social, através da plataforma do Programa Primeira Infância no SUAS, com seus instrumentos de políticas públicas (repassa fundo a fundo e normatização) e, gerida através do arranjo complexo (CIT, CNAS, SNAS, SNPDPH,

MDS), o PCF amplia a complexificação do arranjo institucional já existente no âmbito da política de assistência social com a criação da SNPDI, Comitê Gestor do Programa e Comitê Intersectorial da Primeira Infância, gerando uma nova configuração de arranjo institucional que precisa ser melhor estudado por novas pesquisas. Outras questões que merecem um aprofundamento maior e o desenvolvimento de estudos referem-se à limitação do recorte temporal deste estudo e devido à continuidade da existência, implementação e publicação de diversas outras normativas referentes à regulamentação do Programa Criança Feliz pelo Governo Federal; assim como, de que forma tem acontecido a implementação do Programa nos estados e municípios e qual o papel dos burocratas de nível de rua na execução deste Programa, pois sugere-se que prevaleça nas realidades locais uma redefinição e redesenho do Programa e essa implementação ocorra a partir de uma abordagem *bottom-up*.

Como sinalizado acima, por ocasião da XI Conferência Nacional de Assistência Social, as/os delegadas/os aprovaram como proposta mais votada do eixo III, a desvinculação do Programa Criança Feliz da Política de Assistência Social, com a destinação dos recursos orçados para esse programa sendo voltados às demais ações da Política de Assistência Social, bem como aprovaram uma moção de recomendação da extinção do Programa Criança Feliz, contudo, quatro dias após a finalização da XI Conferência de Assistência Social (dois dias úteis), o Ministério do Desenvolvimento Social encaminhou ofício aos municípios informando que o Programa Criança Feliz fica, ou seja, que não será extinto.

Observa-se a fragilização e questionamento dos espaços de controle social e de participação da gestão pública, seja no âmbito federal, com rebatimentos nas instâncias estaduais e municipais, em uma verdadeira afronta a toda a legislação vigente no país, contida na Constituição Federal de 1988. Os acontecimentos acima descritos abrem um grau de imprevisibilidade acerca da gestão democrática participativa, de forma que as ciências sociais e demais áreas que lidam com a temática precisarão realizar estudos detalhados para entender que novas configurações sociais participativas se darão no âmbito da gestão pública e como ficará o Estado Democrático de Direito daqui para frente.

REFERÊNCIAS

- ABAD, Miguel. Crítica política das políticas de juventude. Cap I. In: FREITAS, Maria Virgínia de e PAPA, Fernanda Carvalho de (orgs.). **Políticas Públicas: juventude em pauta**. São Paulo: Cortez, Ação Educativa, Fundação Friedrich Ebert, 2003, cap. I, p. 14-32.
- ABRAPAS. **A assistência social é política pública de direitos e não ação caridosa!** Florianópolis, 06 out. 2016. Facebook: abrapas. Disponível em: <<https://www.facebook.com/abrapas/posts/1062183787231698:0>>. Acesso em: 14 mar. 2018.
- _____. **Ofício Circular n. 001**: Reflexões acerca do Programa Primeira Infância (PPI), de 10 de janeiro de 2017. Florianópolis, 2017.
- ALMEIDA, Ordália Alves. O Marco Legal da Primeira Infância: Quais infâncias, quais crianças? In: GHESTI-GALVÃO, Ivânia (org.). **Primeira Infância: avanços do marco legal da primeira infância**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016, p. 133-141.
- AMORIM, Simone; BOULLOSA, Rosana de Freitas. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. **Amazônia, Organizações e Sustentabilidade**. Brasil, v. 02, n. 01, p. 59-69, jan.-jun. 2013.
- ANDRADE, Jackeline Amantino de; VALADÃO, José de Arimatéia Dias. Análise da instrumentação da ação pública a partir da teoria do ator-rede: tecnologia social e a educação no campo em Rondônia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 51, n. 03, p. 407-430, maio-jun. 2017.
- ARRETCHE, Marta. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth. **Avaliação de Políticas: uma questão em debate**. São Paulo: Cortez Editora, 1999, p. 29-39.
- _____. Dossiê Agenda de Pesquisa em Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, 2003, p. 07-09.
- ASCOM/MDS. Gestores aprovam reabertura da adesão de municípios ao Programa Criança Feliz. **Primeira Infância**, Brasília, 03 maio 2017. Disponível em: <<http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2017/maio/gestores-aprovam-reabertura-da-adesao-de-municipios-ao-programa-crianca-feliz>>. Acesso em: 01 ago 2019.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BORGES, André. Eleições Presidenciais, Federalismo e Política Social. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlo Aurélio Pimenta de (orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013, p. 121-149.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 de fevereiro de 2018.

_____. **Lei n. 8.069**, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente, 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

_____. **Lei n. 8.742**, de 07 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social, 1993. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742compilado.htm>.

_____. **Lei n. 10.741**, de 1. de outubro de 2003. Estatuto do Idoso, 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l10.741.htm>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

_____. **Lei n. 12.852**, de 05 de agosto de 2013. Estatuto da Juventude, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12852.htm>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

_____. **Lei n. 13.257**, de 8 de março de 2016. Marco Legal da Primeira Infância, 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

_____. **Decreto n. 8.869**, de 5 de outubro de 2016. Programa Criança Feliz, 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8869.htm>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

_____. **Decreto**, de 7 de março de 2017. Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância, 2017a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14452.htm>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

_____. **Lei n. 13.466**, de 12 de julho de 2017. Altera o Estatuto do Idoso, 2017b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13466.htm>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

CALADO, Sílvia dos Santos; FERREIRA, Silvia Cristina dos Reis. Análise de documentos: método de recolhe e análise de dados. **Metodologia da Investigação I**, DEFCUL, 2004. Disponível em: <<http://www.educ.fc.ul.pt/docentes/ichagas/mi1/analisedocumentos.pdf>>. Acesso em: 11 de jan. 2012.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; e MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007, p. 87-122.

CAPILHEIRA, Carolina Dias. **O Programa Criança Feliz e o governo da infância contemporânea**. 2018. 142 f. Dissertação (Mestrado em Educação) –

Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2018.

CASTRO, Ieda Maria Nobre de *et al.* O direito à convivência familiar e comunitária: apontamentos sobre a trajetória brasileira e reflexões sobre as especificidades da primeira infância. In: GHESTI-GALVÃO, Ivânia (org.). **Primeira Infância: avanços do marco legal da primeira infância**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016, p. 244-256.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Primeiro-damismo, voluntariado e a felicidade da burguesia brasileira! **Conselho Federal de Serviço Social**, 07 out. 2016. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1301>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

_____. **Nota Pública: Porque dizer NÃO ao Programa Criança Feliz**. Brasília, 07 mar. 2017.

CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA. Programa Criança Feliz no âmbito do Suas. **Conselho Federal de Psicologia**, 24 nov. 2016. 2016a. Disponível em: <<https://site.cfp.org.br/programa-crianca-feliz-no-ambito-do-suas/>>. Acesso em: 14 mar. 2018.

_____. **Posicionamento do CFP/Conpas em relação ao Programa Criança Feliz no âmbito do Suas**. Brasília, 2016b.

CIT. **Resolução CIT n. 04**, de 21 de outubro de 2016. Brasília, 2016a.

_____. **Resolução CIT n. 05**, de 21 de outubro de 2016. Brasília, 2016b.

_____. **Resolução CIT n. 05**, de 03 de maio de 2017. Brasília, 2017.

_____. **Resolução CIT n. 02**, de 07 de fevereiro de 2018. Brasília, 2018a.

_____. **Resolução CIT n. 06**, de 18 de junho de 2018. Brasília, 2018b.

CNAS. **Resolução CNAS n. 19**, de 24 de novembro de 2016. Brasília, 2016a.

_____. **Resolução CNAS n. 20**, de 24 de novembro de 2016. Brasília, 2016b.

_____. **Resolução CNAS n. 15**, de 23 de agosto de 2016. Brasília, 2016c.

_____. **Resolução CNAS n. 07**, 22 de maio de 2017. Brasília, 2017a.

_____. **Resolução CNAS n. 21**, 18 de dezembro de 2017. Brasília, 2017b.

_____. **Resolução CNAS n. 08**, de 12 de abril de 2018. Brasília, 2018.

CNM. **O processo de implementação e execução do Programa Criança Feliz**. Brasília, 2017a (assistência social – estudos técnicos).

_____. **Programa Criança Feliz – Primeira Infância no Suas**. Brasília. 2017b (assistência social).

CONJUR-MDS. **Parecer n. 00077**: consulta acerca da natureza jurídica das "deliberações" das conferências nacionais de assistência social. Brasília, 2018. Disponível em: <<https://sapiens.agu.gov.br/documento/106861980>>. Acesso em: 05 fev. 2018.

COUTINHO, Angela Scalabrin. As políticas para a educação de crianças de 0 a 3 anos no Brasil: avanços e (possíveis) retrocessos. **Laplage em Revista**. Sorocaba, v. 03, n. 01, p. 19-28, jan.-abr. 2017.

DEBERT, Guita Grin. Velhice e o curso da vida pós-moderno. **Revista USP**, São Paulo, n. 42, p. 70-83, jun.-ago. 1999.

_____. As classificações etárias e a juventude como estilo de vida. In: _____. **A reinvenção da velhice**: socialização e processo de reprivatização do envelhecimento, 1. ed. 1. reimpr. São Paulo: Editora da USP, 2004, cap. 1, p. 39-69.

_____. A antropologia e o estudo dos grupos e categorias de idade. In: BARROS, Myriam Moraes Lins de (org.). **Velhice ou terceira idade?** Estudos antropológicos sobre identidade, memória e política, 4. ed. – reimpr. – Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, p. 49-67.

DEMARZO, Marisa Dulcini; LIMA, Danyelen; TEBET, Gabriela Guarnieri de Campos. Um golpe contra a infância: direitos das crianças e cidadania em risco no Brasil contemporâneo. **Ensino e Tecnologia em Revista**, v. 02, n. 01, p. 84-108, jan.-jun. 2018.

DEUBEL, André-Noël Roth. **Políticas Públicas**: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Ediciones Aurora, 2002.

DIDONET, Vital. Uma rede nacional e um plano nacional pela primeira infância: inovação brasileira. In: WENDLAND, J., LUCENA, L., CORRÊA FILHO, L., BARR, M. (orgs.) **Primeira Infância**: ideais e intervenções oportunas. Brasília: Senado Federal, 2012, p. 321-335.

_____. Trajetória dos direitos da criança no Brasil – de menor e desvalido a criança cidadã, sujeito de direitos. In: GHESTI-GALVÃO, Ivânia (org.). **Primeira Infância**: avanços do marco legal da primeira infância. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016, p.60-75.

DYE, Thomas R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. **Políticas Públicas e Desenvolvimento**, cap. 03. Brasília: Editora UNB, 2009, p. 99-129.

EGAS, Heloiza. O marco legal da primeira infância na perspectiva dos direitos humanos. In: GHESTI-GALVÃO, Ivânia (org.). **Primeira Infância**: avanços do marco legal da primeira infância. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016, p. 257-262.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 18, n. 51, 2003, p. 21-29.

_____. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, 2005, p. 97-110.

_____. Introdução. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012a, p. 07-18.

_____. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 06, n. 02, p. 13-26, maio-ago. 2012b.

_____. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012c, p. 123-152.

FLEURY TEIXEIRA, Sônia Maria; PINHO, Carlos Eduardo Santos. Liquefação da rede de proteção social no Brasil autoritário. **Revista Katálysis**. Florianópolis, v. 21, n 01, p. 14-28, jan.-abr. 2018.

FÓRUM NACIONAL DE TRABALHADORAS E TRABALHADORES DO SUAS. Nota sobre o programa Criança Feliz. **FNTSUAS – Fórum Nacional de Trabalhadoras e Trabalhadores do SUAS**, Brasília, 26 mar. 2017. 2017a. Disponível em: <fntsuas.blogspot.com/2017/03/nota-sobre-o-programa-crianca-feliz.html>. Acesso em: 31 ago. 2019.

_____. **Contribuições do FNTSUAS às conferências de assistência social**. Brasília, 2017b.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.

FUJIMOTO, Gaby. Cenário mundial das políticas de primeira infância. In: GHESTI-GALVÃO, Ivânia (org.). **Primeira Infância**: avanços do marco legal da primeira infância. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016, p. 24-59.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação de políticas públicas**: teoria e prática. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 82-122.

HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlo Aurélio Pimenta de (orgs.). **Federalismo e políticas públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.

KHAIR, Amir. Política tributária. IN: _____. **A questão fiscal e o papel do Estado**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 17-40.

KINGDON, John. Como chega a hora de uma idéia? In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas Públicas**: coletânea, v.1. Brasília: ENAP, 2006, p. 219-224.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL, 2012a.

_____. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 09, n. 18, p. 19-44, jul.-dez. 2012b.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2012, p. 221-259.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, mar. 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero; PAVEZ, Thais Regina. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 15, n. 56, p. 109-125, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero *et al.* Por uma agenda brasileira de estudos sobre implementação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 69, n. 04, p. 779-816, out.-dez. 2018.

MDS. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, 2005.

_____. **Portaria MDS n. 295**, de 08 de dezembro de 2016. Brasília, 2016a.

_____. **Portaria MDS n. 323**, de 13 de dezembro de 2016. Brasília, 2016b.

_____. **Portaria MDS n. 359**, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, 2016c.

_____. **Programa Criança Feliz: a intersetorialidade na visita domiciliar**. Brasília, 2017a.

_____. **A participação do SUAS no Programa Criança Feliz**. Brasília, 2017b.

_____. **A implementação das visitas domiciliares do Programa Criança Feliz os Territórios**, Brasília, 2017c.

- _____. **Criança Feliz: Guia para Visita Domiciliar**, Brasília, 2017d.
- _____. **Guia de Políticas e Programas**, Brasília, 2017e.
- _____. **Portaria MDS n. 422**, de 26 de outubro de 2017. Brasília, 2017f.
- _____. **Portaria MDS n. 488**, de 01 de dezembro de 2017. Brasília, 2017g.
- _____. **Portaria MDS n. 498**, de 29 de novembro de 2017. Brasília, 2017h.
- _____. **O Programa Bolsa Família e o Programa Criança Feliz: perguntas e respostas para Visitadores do Programa Criança Feliz**, Brasília, 2018a.
- _____. **Portaria MDS n. 956**, de 22 de março de 2018. Brasília, 2018b.
- _____. **Portaria MDS n. 958**, de 22 de março de 2018. Brasília, 2018c.
- _____. **Portaria Interministerial n. 01**, de 04 de abril de 2018. Promoção da intersectorialidade, no âmbito do Programa Criança Feliz, 2018d.
- _____. **Portaria MDS n. 1.375**, de 04 de abril de 2018. Brasília, 2018e.
- _____. **Portaria MDS n. 2.496**, de 17 de setembro de 2018. Brasília, 2018f.

MEDEIROS, Roberta Carneiro de. **O discurso sobre a Criança Feliz: o governo da população infantil brasileira**. 2018. 91 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. In: MICELI, S. (org.). **O que ler na ciência social brasileira (1970-1995): Ciência Política**. São Paulo, Sumaré; Brasília: CAPES, 1999, p. 59-99.

MOREIRA, Sonia Virgínia. Análise documental como método e como técnica. In: DUARTE, Jorge e BARROS, Antônio (orgs.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**, 2 ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 269-279.

NAJBERG, Estela; BARBOSA, Nelson Barbosa. Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. **Interface - Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas**, Natal, v. 03, n. 02, jul.-dez. 2006, p. 31-45.

NOGUEIRA, V.M. R.; FAGUNDES, H. S. Implementação de políticas públicas: uma questão em debate. In: SEMINÁRIO NACIONAL DE SERVIÇO SOCIAL, TRABALHO E POLÍTICA SOCIAL, 1., 2015, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: UFSC, 2015, p. 01-09.

OLIVEIRA, Bruno Henrique Rodrigues de. **PL n. 6.998 de 2013: nas tramas de uma política pública para a primeira infância no Brasil**. 2016, 179 f. Dissertação (Mestrado

em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2016.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 45, n. 06, p. 1943-1967, nov.-dez. 2011.

PERES, Andréia; BAUER, Marcelo (orgs.). **Da ciência à prática**: os programas de apoio ao desenvolvimento infantil na América Latina. São Paulo: Cross Content, 2018.

PUNTES-MONTOYA, Natalia; SILVESTRE, Roberta de Miranda; SOUTO, Vanessa Yumi Fujinaga. **Programa Criança Feliz**: um olhar para as ações intersetoriais de primeira infância, 2018, 198 f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

PRATES, Jane Cruz. As ameaças do tempo presente aos direitos conquistados: uma morte anunciada. **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 15, n. 02, p. 225-233, ago.-dez. 2016.

QUEIROZ, Antônio Augusto de. **Cartilha políticas públicas e o ciclo orçamentário**. Brasília: DIAF, 2016.

QUEIROZ, Eduardo de C. Marco Legal pela Primeira Infância: uma grande oportunidade. In: GHESTI-GALVÃO, Ivânia (org.). **Primeira Infância**: avanços do marco legal da primeira infância. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016, p.82-85.

RAEDER, Savio. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Perspectivas em Políticas Públicas**, Belo Horizonte, v. 3, n. 13, p. 121-146, jan.-jun. 2014.

RAMOS, Marília Patta; SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, out. 2012.

RUA, Maria das Graças. As políticas públicas e a juventude dos anos 90. In: **CNPQ**. Jovens acontecendo na trilha das políticas públicas, v.2. Brasília, 1998.

SAGI. **Avaliação de implementação do Programa Criança Feliz**: relatório final. Brasília, 2019.

SCHAPPO, Sirlândia. Política Social no Brasil: entre a lógica do direito e do personalismo. **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 17, n. 01, p. 214-227, jan.-jun. 2018.

SECCHI, Leonardo. Análise de Políticas Públicas no Brasil: um panorama das perspectivas racionalistas e argumentativas. In: ENCONTRO NACIONAL DE

ENSINO E PESQUISA DO CAMPO DE PÚBLICAS, 1. 2015, Brasília. **Anais...** Brasília, ANEPCP, v.1, n.1, 2015.

_____. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

SILVA, Lenir Nascimento da. **A invenção da primeira infância e a constituição contemporânea das práticas de governamentalidade**. 2016, 199 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programa e projetos. Campinas: Núcleo de Estudos de Políticas Públicas - Unicamp, 2000.

SILVA, Robson Roberto. Os projetos de assistência social em disputa e o padrão híbrido de gestão do SUAS. **Temporalis**. Brasília, ano 17, n. 34, p. 225-252, jul.-dez. 2017.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 130, p. 487-506, set.-dez. 2017.

SNAS. **Instrução Operacional SNAS n. 01**, de 05 de maio de 2017. Brasília, 2017a.

_____. **Portaria SNAS n. 141**, de 04 de agosto de 2017. Brasília, 2017b.

SNPDH. **Portaria SNPDH n. 3**, de 12 de dezembro de 2017. Brasília, 2017a.

_____. **Ofício SNPDH n. 116**: Programa Criança Feliz, de 12 de dezembro de 2017. Brasília, 2017b.

_____. **Portaria SNPDH n. 05**, de 19 de março de 2018. Brasília, 2018a.

_____. **Portaria SNPDH n. 17**, de 22 de agosto de 2018. Brasília, 2018b.

SOUZA, Celina. “Estado de Campo” da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003a.

_____. Políticas Públicas: questões temáticas e de pesquisa. **Caderno CRH**, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul.-dez. 2003b.

_____. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, dez. 2006.

_____. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; e MARQUES, Eduardo (orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007, p. 65-86.

SPOSATI, Aldaíza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 130, p. 526-546, dez. 2017.

TREVISAN, Andrei Pittol; VAN BELLEN, Hans Michael. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, p. 529-550, jun. 2008

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 30, n. 02, p. 05-43, mar.-abr. 1996.

VICTORA, Cesar; SANTOS, Iná; MUNHOZ, Tiago. **Avaliação do Impacto do Programa Criança Feliz**: projeto de pesquisa. 2017