

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

NATALIA PUENTES MONTOYA
ROBERTA DE MIRANDA SILVESTRE
VANESSA YUMI FUJINAGA SOUTO

**PROGRAMA CRIANÇA FELIZ: UM OLHAR PARA AS AÇÕES INTERSETORIAIS
DE PRIMEIRA INFÂNCIA**

SÃO PAULO
2018

NATALIA PUENTES MONTOYA
ROBERTA DE MIRANDA SILVESTRE
VANESSA YUMI FUJINAGA SOUTO

Programa Criança Feliz: Um olhar para as ações intersetoriais de primeira infância

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Gestão e políticas públicas

Orientador: Prof^o Dr. Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes

SÃO PAULO
2018

Puentes Montoya, Natalia,

Programa Criança Feliz: um olhar para as ações intersetoriais de primeira infância / Natalia Puentes Montoya, Roberta de Miranda Silvestre, Vanessa Yumi Fujinaga Souto. - 2018.

198 f.

Orientador: Gustavo Andrey de Almeida Lopes Fernandes

Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Políticas públicas - Infância. 2. Direitos das crianças. 3. Política governamental. 4. Federalismo. 5. Programa Criança Feliz (Brasil). I. Fernandes, Gustavo Andrey de Almeida Lopes II. Silvestre, Roberta de Miranda. III Souto, Vanessa Yumi Fujinaga. IV. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. VI. Título.

CDU 316.42(81)

NATALIA PUENTES-MONTOYA
ROBERTA DE MIRANDA SILVESTRE
VANESSA YUMI FUJINAGA SOUTO

Programa Criança Feliz: Um olhar para as ações intersetoriais de primeira infância

Dissertação de mestrado apresentada à
Escola de Administração de Empresas de
São Paulo da Fundação Getúlio Vargas,
como requisito para obtenção do título de
Mestre em Gestão e Políticas Públicas.

Campo de conhecimento: Gestão e políticas
públicas.

Data de aprovação: ____/____/____

Banca examinadora:

Prof. Dr. Gustavo Andrey de Almeida Lopes
Fernandes (Orientador)
FGV-EAESP

Prof. Dra. Gabriela Spanghero Lotta
FGV-EAESP

Prof. Dra. Gabriela de Brelàz
UNIFESP

Murilo Lemos de Lemos
Secretaria de Desenvolvimento Social do
Estado de São Paulo (SEDS)

AGRADECIMENTOS

Aos coordenadores do Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas, Regina Pacheco e Cláudio Couto.

Ao nosso orientador Gustavo Fernandes, pela paciência e suporte ao longo da elaboração deste trabalho.

À equipe da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social de São Paulo (SEDS/SP): Rodrigo, Ligia, Arlete, Fátima, Sueli e Homero.

Agradecemos a cada um dos entrevistados pelo apoio e disponibilidade em nos atender.

Aos Coordenadores Estaduais do Programa Criança Feliz: Maria Cristina, Kaliny, Lisandra, Neila, Silvana, Catiane, Vera, Denise, Célia, Edna, Marimar, Antônio, Cristina, Katiuska, Rosangela, Claudia, Nathalie, Sanuzia, Ilana, Maria da Graças, Edsina, Homero e Katilvânia, em especial à Lilian pelo apoio incondicional junto às demais coordenadoras.

Eu, Natalia, nunca tinha sentido obrigação de agradecer um trabalho acadêmico. Falo de obrigação, porque quando comentei que não ia agradecer ninguém (porque isso aqui não são os Óscares), minhas colegas do TCC não entenderam do que eu estava falando. Certamente não quero romper com essa tradição brasileira: agradeço ao Brasil por ter me acolhido (Regina Pacheco fez questão de me fazer entender isso desde o minuto 1 do jogo), à São Paulo, ao Rio de Janeiro e a Salvador da Bahia pelos seus cidadãos que conheci. Ao Japão e ao Piauí por terem sido fundamentais na vida das minhas colegas do TCC, à Barra Bonita (porque quem não conhece, não sabe nada da vida) e à Colômbia por ser ela. A Germán e Matilde, sempre. E a Gustavo Enrique, Santa Rita e Maria Bernarda pelos ânimos, beijos e incondicionalidade.

Eu, Roberta, agradeço a Deus, pelo dom da vida. À minha mãe Zélia e minha prima Ema Nasi, pelo incentivo e apoio para realização desse mestrado. Ao meu irmão Avelino, pelas orientações e incentivos. Ao meu marido Marcelo, pela paciência, incentivo e companheirismo. À Ir. Rosália (Hospital Santa Maria), pois quando me encontrava desanimada, sempre me fortalecia com uma palavra amiga e orações. Aos meus colegas de trabalho que formam uma equipe nota mil da área de Saúde Pública

de Cristino Castro - PI, em nome da estimada Eline Rosal, obrigada a todos, que mesmo distante sempre me apoiaram. À Daguiomar supervisora do PCF do município Santa Cruz do Piauí por compartilhar os melhores momentos do seu trabalho em prol da primeira infância. Às minhas queridas amigas Vanessa (minha parceira durante esses dois anos) e Natália, sem vocês não teria chegado até o final desse trabalho.

Eu, Vanessa, só tenho a agradecer por esta oportunidade incrível que tive nestes dois anos de mestrado, onde pude aprender, trocar experiências e conhecer pessoas incríveis. Também agradeço ao meu marido Igor, pelo apoio incondicional ao longo desses dois anos e pela compreensão em relação a minha ausência nessa reta final do mestrado; aos meus pais, Kumi e Sergio, por sempre acreditarem em mim, terem valorizado a Educação e me incentivarem a seguir estudando; à Alejandra Meraz Velasco e Liliane Petris, que me encorajaram a fazer o MPGPP; à presidente executiva Priscila Cruz e a diretora administrativo-financeira do Todos Pela Educação, por auxiliarem nessa caminhada; à Regina Pacheco, que permitiu que meu sonho fosse realizado e concedeu uma bolsa – sem isso não teria chego aqui; às professoras Ana Cristina Martes, Marta Farah e Cibele Franzese, que contribuíram muito para ampliar meus conhecimentos mais teóricos, algo que tanto almejava; à Fernanda Rosa, que me apresentou o MPGPP; ao Caio Callegari e Fernando Rufino, por todos os esclarecimentos estatísticos; e, claro, às minhas parceiras de dissertação, Roberta e Natalia, que me ensinaram muito e enriqueceram todos os debates que tivemos ao longo do curso e mais intensamente nessa reta final. Obrigada a todos!

Muitas das coisas de que necessitamos podem esperar. A criança não pode. Agora é o momento em que seus ossos estão se formando, seu sangue também o está e seus sentidos estão se desenvolvendo. A ela não podemos responder “amanhã”. Seu nome é hoje (Gabriela Mistral - educadora chilena, 1889 - 1957)

RESUMO

Neste trabalho pesquisamos a política de primeira infância no Brasil, mais especificamente o Programa Criança Feliz. Problematicamos o que significa a presença de uma temática na agenda pública, e como a importância da primeira infância para o desenvolvimento do ser humano deveria ser o principal foco de atenção e esforços de todos. Incluímos na reflexão, os desafios federativos na implementação de políticas de primeira infância e aprofundamos sobre a intersetorialidade como característica própria deste tipo de política. Dessa forma, a fim de realizar um diagnóstico e de analisarmos a situação do programa no estado de São Paulo, exploramos seus principais elementos de gestão por meio de informações coletadas com ajuda de *surveys* e entrevistas com especialistas. Realizamos um *benchmarking* de experiências nacionais e internacionais, acompanhamos eventos promovidos sobre o assunto, e fizemos, a partir daí, recomendações e contribuições críticas. Portanto, nossa pesquisa indica as tendências sobre o atendimento à primeira infância e analisa a importância da coerência para privilegiar a intersetorialidade, como ferramenta estratégica para garantir direitos e melhorar os serviços.

Palavras chave: Intersetorialidade; federalismo; agenda; primeira infância; desenvolvimento humano; fragmentação; integração.

ABSTRACT

This paper aimed to investigate the early childhood policy in Brazil, more specifically the Criança Feliz Program. We problematize that the presence of a theme in the public agenda reflects its importance. In the case of early childhood, that presence should be based on the human development paradigm. We also include the typical dilemmas of federalism in the implementation of early childhood policies, as well as the methodology of collaboration/cooperation as a characteristic of this portfolio. Thus, in order to make a diagnosis and evaluate the progress of the Program Criança Feliz in the State of São Paulo, it was analyzed main management elements using surveys, as well as interviews with specialists. We benchmark national and international experiences, observe events on the subject, and propose from there, recommendations and critical contribution. Therefore, our research indicates tendencies in early childhood care and examines the importance of coherence in favor of collaboration/cooperation between sectors, as a strategic tool to guarantee rights and improve services.

Keywords: cooperation/collaboration between sectors; federalism; early childhood policy; agenda; fragmentation; integration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 Quanto mais cedo se investe, maior é o retorno	22
Figura 2 Mulheres eleitas prefeitas em 2016	35
Figura 3 A coerência como um processo	46
Figura 4 Programa Brasil Carinhoso	52
Figura 5 Programa Infância Melhor	52
Figura 6 Programa Mãe Coruja	53
Figura 7 Programa São Paulo pela Primeiríssima Infância	53
Figura 8 Programa São Paulo Carinhosa	54
Figura 9 Programa Família que Acolhe	54
Figura 10 Programa Educa a Tu Hijo - Cuba	55
Figura 11 Programa Chile Crece Contigo - Chile	55
Figura 12 Programa De Cero a Siempre - Colômbia	56
Figura 13 Resumo do relacionamento com a SEDS	75

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 Modelo de análise de fragmentação, segundo Martins	48
Quadro 2 Roteiro para análises qualitativas da fragmentação, segundo Martins	49
Quadro 3 Análises do <i>benchmarking</i> sob o referencial teórico de agenda, federalismo e intersetorialidade	58
Quadro 4 Hipóteses que foram testadas	63
Quadro 5 Perguntas para os estados (<i>survey</i> estados)	68
Quadro 6 Perguntas para os municípios que aderiram ao Programa Criança Feliz em 2018 (<i>survey</i> municípios)	69
Quadro 7 Municípios que responderam à <i>survey</i>	70
Quadro 8 Justificativa da escolha dos indicadores	71
Quadro 9 Normativas e legislações do Programa Criança Feliz	81
Quadro 10 Comparação ACS e Visitador PCF	97
Quadro 11 Áreas presentes no comitê gestor, segundo os coordenadores estaduais	102
Quadro 12 Respostas da <i>survey</i> estados sobre a <i>policy image</i> do PCF	103
Quadro 13 Análises qualitativas da intersetorialidade do PCF, segundo Martins	104
Quadro 14 Respostas à pergunta 24 da <i>survey</i> estados	106
Quadro 15 Proposta hipotética do que seria o Programa Criança Feliz no estado de São Paulo com uma lógica 100% integradora e intersetorial	108
Quadro 16 Cumprimento dos objetivos do Programa Criança Feliz	113

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 Resultados da regressão com todos os indicadores do quadro 8 – municípios	75
Tabela 2 Resultados da regressão com os indicadores de população, PIB per capita e Índice de Gini do quadro 8 – municípios	76

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Partidos políticos dos municípios de São Paulo por adesão ao PCF	77
Gráfico 2 Índice de Gini – todos os municípios de São Paulo	78
Gráfico 3 Municípios que não aderiram ao PCF	78
Gráfico 4 Municípios que aderiram ao PCF	78
Gráfico 5 Municípios que aderiram e responderam	79
Gráfico 6 Respostas à <i>survey</i> municípios sobre a troca de comando na prefeitura (Pergunta: Desde o momento da adesão até hoje, houve troca de comando na prefeitura, no órgão gestor e/ou conselho municipal de assistência social no município?)	87
Gráfico 10 Respostas à <i>survey</i> municípios sobre a existência do comitê gestor municipal (Pergunta: O Programa Criança Feliz já possui comitê gestor municipal?)	88
Gráfico 11 Respostas à <i>survey</i> municípios sobre as visitas (Pergunta: O município já iniciou as visitas?)	89
Gráfico 12 Grau de satisfação da coordenação municipal com a integração do PCF com outras áreas (escala: bastante satisfatório/pouco satisfatório/regular)	91
Gráfico 13 Grau de satisfação da coordenação municipal com a integração do PCF com outras áreas (escala: satisfeito/não satisfeito)	92
Gráfico 14 A coordenação do Programa Criança Feliz é liderada por uma mulher - respostas a <i>survey</i> estados	100
Gráfico 15 A primeira-dama do estado está envolvida no Programa Criança Feliz	100
Gráfico 16 Desafios no atendimento às crianças ou nos repasses? (Pergunta: Qual foi a causa pela qual o estado aderiu?)	101

LISTA DE ABREVIATURAS

ACS	Agentes Comunitários de Saúde
CCD	Cuidados para o Desenvolvimento da Criança
CDS	Coordenadoria de Desenvolvimento Social
CELEP	Centro de Referencia Latinoamericano de Educación Preescolar
CGI	Conselho Gestor Intersectorial
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la equidad y el crecimiento
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
DPI	Desenvolvimento da Primeira Infância
DH	Desenvolvimento Humano
FGV	Fundação Getulio Vargas
FMCSV	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
GTE	Grupo Técnico Estadual
IBOPE	Instituto Brasileiro de Observação e Pesquisa
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPPI	Índice Paulista de Primeira Infância
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Norma Operacional Básica
OCDE	Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico
PCF	Programa Criança Feliz
PIB	Produto Interno Bruto
PIM	Programa Primeira Infância Melhor
PNE	Plano Nacional de Educação
PPP	Parcerias Público Privadas
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SEDS	Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo
SNPDH	Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema único de Assistência social

TdR	Termo de Referência
UBS	Unidade Básica de Saúde
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	17
1.REFERENCIAL TEÓRICO	20
1.1.Primeira infância e agenda	21
1.1.1.Importância da primeira infância para o desenvolvimento do ser humano	21
1.1.2.O que significa a presença de uma temática na agenda pública?	24
1.1.3.Histórico da primeira infância na agenda brasileira	27
1.1.4.O dilema de gênero no posicionamento da temática de primeira infância na agenda pública brasileira	32
1.2.O Federalismo: atores federativos responsáveis pelas políticas de desenvolvimento para a primeira infância	35
1.2.1.Os desafios federativos na implementação de políticas de primeira infância	36
1.2.2.Atribuições, responsabilidades e entregas de cada ente federado	38
1.3. Intersetorialidade: conceito e o dilema da fragmentação nas políticas de desenvolvimento da primeira infância	41
1.3.1. Da multidisciplinaridade à intersectorialidade	43
1.3.2. Coerência e fragmentação: dois elementos para analisar a lógica intersectorial	45
1.3.3. A fragmentação como principal desafio das políticas públicas , intersectoriais	47
1.3.4. <i>Benchmarking</i> - políticas de primeira infância brasileiras e internacionais	50
1.3.4.1. Experiências nacionais	51
1.3.4.2. Experiências Internacionais	55
1.3.4.3. Pontos fortes e desafios das experiências nacionais e internacionais	57
1.4. Problema de pesquisa e hipóteses	63
2. ESCOLHAS METODOLÓGICAS	64
2.1. Escolhas metodológicas do estudo	64
2.2.Instrumentos de coleta e análise de dados	65
2.2.1.Entrevistas	65
2.2.2. <i>Surveys</i> - estados e municípios de São Paulo que aderiram ao PCF	66
2.2.3.Indicadores socioeconômicos e partidos políticos	70
2.2.4.Outros instrumentos	71
2.2.5.Desafios em relação ao contato com a SEDS	72
3. ANÁLISES PRELIMINARES	75
4. DIAGNÓSTICO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ	80

4.1. Principais características do Programa Criança Feliz	80
4.2. A gestão do programa: do federal ao nível estadual e municipal	83
4.3. O comitê gestor	84
4.4. Os repasses financeiros	90
4.5. Os recursos humanos do programa	93
4.5.1. Visitador do Programa Criança Feliz x Agente Comunitário de Saúde	96
4.6. Análise situacional do Programa Criança Feliz nos estados	99
4.6.1. O dilema de gênero e o “primeiro-damismo”	100
4.6.2. “Problemas com solução”	101
4.6.3. A primeira infância é considerada uma política da Assistência Social	102
4.6.4. Se o programa Criança Feliz fosse uma pessoa...	102
4.7. Análises dos elementos de gestão do programa: fragmentação ou integração	104
5. RECOMENDAÇÕES	105
5.1. “Se você tivesse a possibilidade de mudar algum elemento do programa.	106
5.2. Sugestão de um cenário ideal para a integração do PCF no estado de São Paulo	109
5.3. É preciso mudar	109
6. CONCLUSÕES	111
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	114
ANEXOS	119
Anexo I: Termo de referência	119
Anexo II: <i>Benchmarking</i> de Experiências Nacionais e Internacionais	137
Experiências Nacionais	137
Experiências internacionais	146
Anexo III: Roteiro das entrevistas com especialistas	150
Anexo IV: Transcrições	151

INTRODUÇÃO

A primeira infância, fase da gestação até os 6 anos, tem sido objeto de diversos estudos nos últimos anos, os quais produziram uma série de evidências quanto à sua relevância. Mas, afinal, por que ela é importante? Essa etapa possui tanto valor porque as experiências e os estímulos recebidos durante esse período impactam e definem o resto da vida de uma pessoa – a frase “as crianças são o futuro do país” adequa-se muito bem neste contexto. É nessa faixa etária que os indivíduos têm as maiores conexões cerebrais e constroem suas habilidades sociais, emocionais e culturais, além de se desenvolverem fisicamente. Investir, em termos de gestão pública, nas crianças até os 6 anos para que tenham condições favoráveis de desenvolvimento é mais eficaz do que outras iniciativas, pois gera economias futuras, assim como diminui as desigualdades estruturais. Além das premissas e dos estudos científicos, o desenvolvimento pleno de seus potenciais é um direito de todas as crianças, estabelecido por diversos dispositivos legais como a Convenção dos Direitos da Criança e o Estatuto da Criança e do Adolescente, ambos de 1990, e o Marco Legal da Primeira Infância, de 2016.

No Brasil, experiências como o Primeira Infância Melhor (PIM) do Rio Grande do Sul, o Programa Mãe Coruja, de Pernambuco, o São Paulo pela Primeiríssima Infância, do estado de São Paulo, e o São Paulo Carinhosa, do município de São Paulo, são referências em políticas públicas intersetoriais e reconhecidas por seus resultados. Em nível federal, o Programa Brasil Carinhoso, do governo de Dilma Rousseff, foi um modelo de programa intersetorial para atender essa população e recentemente, no governo de Michel Temer, surgiu o Programa Criança Feliz, foco principal deste estudo.

Para complementar (ou até corroborar) os elementos identificados nas políticas e nos programas nacionais, este trabalho também analisará algumas experiências internacionais, como o *Educa a tu Hijo*, de Cuba, o *De Cero a Siempre*, da Colômbia, e o *Chile Crece Contigo*, do Chile. Seus principais elementos e características serão complementares ao referencial teórico e os principais desafios e avanços relacionados às políticas de primeira infância poderão ser explicados.

Entre os desafios estão principalmente a complexidade do tema da primeira infância e o desconhecimento sobre ele, que acaba entrando na agenda pública por diversos motivos, não só pelo entendimento da sua importância. Em alguns casos,

sobressai o trabalho intersetorial e de cooperação entre os diversos entes federados e áreas (saúde, educação, assistência social, cultura, entre tantas outras), pois a criança é um único ser e integral, e, portanto, a política pública para seu atendimento não deve ser tratada de forma fragmentada. Nesse sentido, a atenção à primeira infância pode ser considerada complexa devido à quantidade de atores envolvidos: níveis federal, estadual e municipal, assim como diferentes secretarias ou ministérios para a realização de atendimento coerente e coeso.

Diante desses desafios, será analisado o caso do Programa Criança Feliz, uma política do governo federal, coordenado pelos estados e implementado pelos municípios, que tem como princípio a articulação de ao menos três pastas: saúde, educação e assistência social. Vale mencionar que nas eleições para Presidência da República de 2018 alguns dos candidatos colocaram a temática da primeira infância em seus programas de governo. Surge uma dúvida: será que essa é uma pauta estratégica em época eleitoral ou os candidatos entendem a complexidade e sua relevância para a sociedade?

Considerando que o Brasil é um país de proporções continentais, com uma das maiores desigualdades da região, e que a implementação de políticas públicas de primeira infância carrega os desafios descritos anteriormente, este trabalho tem como objetivo principal analisar como o Programa Criança Feliz está na agenda dos diversos atores da federação e se suas ações são realizadas de forma fragmentada ou integrada, identificando os padrões e diferenças na implementação deste programa intersetorial.

Para isso, no capítulo 1, “Referencial teórico”, serão apresentadas três linhas teóricas: agenda pública, federalismo e intersetorialidade com foco na primeira infância. Antes de definirmos e apresentarmos os elementos desses temas, resgataremos as discussões relacionadas à primeira infância e sua importância. Em seguida será analisado o quanto ela está (ou não) na agenda, considerando os principais autores sobre o assunto; em um segundo momento serão descritos os desafios e entraves do federalismo brasileiro ao se implementar políticas de primeira infância e, por fim, será explicada a lógica da intersetorialidade, seus principais elementos e como ela pode ser uma ferramenta de gestão com potencial para se desdobrar em integração ou fragmentação das áreas envolvidas, assim como dos atores responsáveis. Nessa revisão teórica, também serão analisados políticas e programas nacionais e internacionais de primeira infância (conforme mencionado

anteriormente). Ainda neste capítulo, algumas hipóteses levantadas após a leitura do referencial teórico serão apresentadas, bem como o problema de pesquisa.

No capítulo 2, de “Escolhas metodológicas”, descreveremos as metodologias adotadas para responder ao problema de pesquisa e às hipóteses apresentadas no capítulo anterior: entrevistas com especialistas em primeira infância, gestores e técnicos; entrevistas do tipo *survey* enviadas aos 23 estados e Distrito Federal e 232 municípios do estado de São Paulo que aderiram ao Programa Criança Feliz; indicadores socioeconômicos e partidos políticos de todos os municípios do estado de São Paulo; e análise documental (leis, marcos e portarias).

No capítulo 3, realizaremos algumas análises preliminares com indicadores socioeconômicos e partidos políticos.

No 4º capítulo, utilizando as ferramentas metodológicas mencionadas anteriormente, descreveremos e analisaremos o Programa Criança Feliz com foco nos seus três principais elementos de gestão (comitê gestor, repasses financeiros e recursos humanos).

No 5º capítulo, com o intuito de dar insumos aos gestores públicos que estão implementando políticas de primeira infância (ou que querem fazê-lo), serão apresentadas recomendações que possam subsidiar a tomada de decisão em relação aos diversos desafios apresentados ao longo deste trabalho, entre eles a intersetorialidade e a cooperação como elementos estratégicos para que a primeira infância entre e permaneça na agenda dos municípios, assim como um melhor entendimento dos desafios do marco federativo no âmbito das políticas públicas no Brasil.

Por fim, o 6º e último capítulo trará as principais conclusões do trabalho, envolvendo a primeira infância, agenda, federalismo e intersetorialidade, e que, de alguma forma, também quer auxiliar o debate para que os direitos das crianças nessa fase sejam garantidos.

1. REFERENCIAL TEÓRICO

A primeira infância, etapa que vai da gravidez até os 6 anos de idade, é fundamental para o desenvolvimento humano porque, segundo vários estudos e evidências, é nessa fase que acontecem as maiores conexões cerebrais, facilitando a aprendizagem. Assim, o desenvolvimento pleno (físico, social e cognitivo) pode acontecer se a criança for estimulada adequadamente. Além disso, investir na primeira infância pode gerar economias futuras e diminuir, inclusive, as desigualdades existentes no país. Começar desde cedo para diminuir essas brechas é fundamental.

Considerando que o desenvolvimento pleno é um direito garantido pela Convenção dos Direitos da Criança e por outros dispositivos legais, as pesquisadoras deste trabalho indagaram-se sobre o quão as pessoas sabem da importância da primeira infância, se esta temática está realmente na agenda governamental, o quanto ainda é vista de uma forma assistencialista ou como uma ação ou tarefa quase que exclusiva da mulher. Ou melhor, quanto a questão de gênero está relacionada à entrada da primeira infância na agenda e as políticas para esse público são lideradas por mulheres. Será que há alguma relação entre o “primeiro-damismo”, por exemplo, e a temática da primeira infância?

Além disso, precisa-se ressaltar que a criança é uma só e esse desenvolvimento descrito deve acontecer de maneira integral e plena. Portanto, além de ser uma prioridade política, são necessárias políticas públicas articuladas entre as áreas e um envolvimento de todos os níveis da federação (União, estados e municípios). A existência do Programa Criança Feliz (PCF), uma política federal coordenada pelos estados e implementada pelos municípios, propõe essa lógica. O pacto federativo e a cooperação precisam funcionar para que políticas desse tipo impactem as crianças e suas famílias. Mas se há problemas federativos, como os relacionados a recursos ou a falta de definição clara de papéis em algumas áreas, como na Educação, será que uma política federal de primeira infância consegue atingir seus objetivos? Ou os desafios federativos acabam influenciando a implementação da política pelos municípios? Como se dão essas relações entre os entes no PCF?

Outro ponto crucial em políticas de primeira infância é a participação de várias áreas. Pelo menos três áreas sempre estão envolvidas: saúde, educação e assistência social. Em algumas políticas (tanto nacionais quanto internacionais) outros

ministérios ou secretarias também se envolvem, aumentando o número de atores e a complexidade, pois cada área tem uma perspectiva referente à temática, havendo desafios para coordenação e articulação de ações, além da falta de entendimento do que de fato significa intersectorialidade. Segundo a gestora Maria do Carmo Brant (informação verbal)¹, esse ponto ainda não avançou na primeira infância, pois por muitos anos priorizou-se a política setorial. Todos consideram a intersectorialidade importante, mas na prática algumas políticas tendem a facilitar a fragmentação em vez da integração. Esta ideia será explicada com detalhes no subcapítulo 1.3.

Portanto, o referencial teórico deste trabalho constitui-se em um triângulo: agenda, federalismo e intersectorialidade para olhar a primeira infância. A seguir, serão explicados os principais elementos de cada um desses temas.

1.1. Primeira infância e agenda

1.1.1. Importância da primeira infância para o desenvolvimento do ser humano

Há diversos argumentos relacionados à importância dessa temática, mas neste trabalho nos deteremos a retomar pelo menos três referências que sustentam elementos estruturantes de políticas públicas de primeira infância: o chamado desenvolvimento pleno (físico, cognitivo e social), o fato do investimento nessa etapa trazer maiores retornos no futuro, e estudos das neurociências que mostram a plasticidade do cérebro de crianças do nascimento até os 6 anos.

O desenvolvimento na primeira infância é uma combinação dos desenvolvimentos físico (intervenções de nutrição e saúde), mental (intervenções de caráter cognitivo) e social (intervenções de interação social e criação de vínculos) nos primeiros anos de vida. As habilidades têm uma base genética, mas também são moldadas por ambientes, família, escola e colegas. De acordo com Kautz et al (2014), o aperfeiçoamento de aptidões é um processo dinâmico e durante os primeiros anos de vida tanto as habilidades cognitivas como as não cognitivas são altamente maleáveis. Essas dimensões são tratadas nos vários programas de Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI). Inclusive, o desenvolvimento humano (DH) tem dimensões similares: educação, saúde (incluindo nutrição), desenvolvimento social e crescimento

¹Entrevista realizada com Maria do Carmo Brant em 29 de junho de 2018. A transcrição encontra-se no anexo 4.

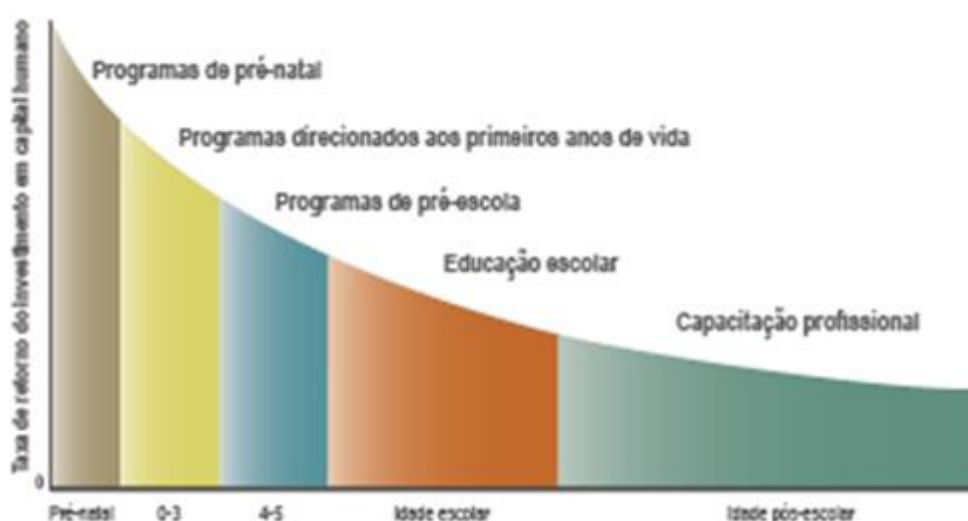
– mas em escala nacional — e está intimamente ligado ao DPI. Portanto, investir no DPI é o primeiro passo para que o restante dos programas de desenvolvimento humano, e suas políticas públicas, possam ter uma estrutura sólida (VAN DER GAAG, 2010, p. 67).

Complementarmente, segundo Young:

Os programas de desenvolvimento da primeira infância, com ações que envolvem cuidados básicos de saúde, nutrição adequada, estímulo em local protegido e educação (desenvolvimento emocional e intelectual), ajudam a garantir o progresso das crianças nas demais etapas da Educação Básica (Ensinos Fundamental e Médio), tornando-as adultos produtivos (autônomos) e capazes (YOUNG, 2010, p. 1)

Nesta mesma linha, James Heckman, Prêmio Nobel de Economia em 2000, criou métodos científicos para avaliar a eficácia dos programas sociais. Demonstrou que a taxa de retorno do investimento em capital humano é maior se feito na etapa que vai dos 0 aos 6 anos (veja figura 1) — um de seus estudos, por exemplo, revela que cada dólar investido em uma criança gera US\$ 7,3 de benefícios. Portanto, investir na primeira infância pode ajudar a diminuir gastos com doenças crônicas, melhorar o aprendizado das crianças, diminuir a evasão escolar e reduzir a criminalidade (HECKMAN, 2012).

Figura 1 Quanto mais cedo se investe, maior é o retorno



Fonte: James Heckman

Isso significa, inclusive, diminuir as desigualdades sociais presentes em países como o Brasil, caso exista um investimento focado e estratégico em DPI. Segundo Young (2010), as intervenções precoces que tratam de maneira abrangente as necessidades básicas das crianças (saúde, nutrição e desenvolvimento emocional e intelectual) além de estimularem o crescimento de adultos capazes e produtivos, também podem alterar trajetórias de vida de crianças nascidas pobres ou que não tiveram as oportunidades de crescimento e desenvolvimento das crianças mais ricas. Consequentemente, pode ser uma forma eficaz de romper o ciclo implacável e vicioso da pobreza, transmitido de uma geração para a outra.

E a terceira referência diz respeito aos estudos de neurociências que comprovam que as crianças têm maiores conexões cerebrais entre os 0 e 6 anos, consolidando-se como mais uma razão para priorizar este período da vida nos programas e decisões públicas, por ser uma etapa que garante as bases para o resto das estruturas humana e social. Segundo estudos do *Center on the Developing Child*², da Universidade de Harvard, a arquitetura do cérebro começa a se formar nos primeiros anos de vida e continua ao longo dos anos por conta das experiências vividas. Quanto mais velha a criança, mais difícil é modificar a sua arquitetura cerebral e o seu comportamento. O que acontece na primeira infância pode deixar marcas por toda a vida. Por isso, problemas graves logo no início da vida, como negligência, violência familiar, creche de má qualidade, pobreza e desnutrição, podem interromper o desenvolvimento do cérebro. Olhar para a primeira infância não é um problema exclusivamente de cuidado e atendimento, mas sim é um desafio do presente que afeta o desenvolvimento futuro.

Pensar em ações articuladas e com qualidade para as crianças de 0 a 6 anos constitui base estratégica para o desenvolvimento da sociedade, e não exclusivamente para uma população específica de crianças desatendidas ou de mães desamparadas.

Para complementar as problematizações anteriores surgem outras perguntas: será que a *policy image* do Programa Criança Feliz é suficientemente estratégica para o posicionamento da temática na agenda pública? Ainda, se a primeira infância é tão importante, ela está de fato na agenda política?

² <https://developingchild.harvard.edu/>

1.1.2. O que significa a presença de uma temática na agenda pública?

Agenda pública refere-se às prioridades de um governo, de um país ou de uma sociedade. Kingdon (1995) categoriza o conceito de agenda em três tipos: agenda governamental, agenda de decisão e agenda sistêmica não governamental. A agenda governamental refere-se a uma lista de temas que são alvos de ações por parte das autoridades ou dos funcionários públicos em um momento específico. Agenda de decisão diz respeito a temáticas alvos de deliberação no Senado da República, nas Assembleias Legislativas ou até nas Câmaras de Vereadores. Por sua vez, a agenda sistêmica não governamental trata de assuntos que preocupam o país — a sociedade —, mas que não constituem objeto de atenção prioritária governamental.

Segundo Fuks (2000), as duas questões básicas a respeito da definição de assuntos públicos e, mais especificamente, da definição de agenda são as seguintes: 1) como surgem novos assuntos públicos e por que alguns (e não outros) ascendem às arenas públicas e ali permanecem; e 2) que atores participam do processo de definição de assuntos públicos.

Fuks (2000) problematiza que a emergência de questões na agenda pública explica-se mais em termos de dinâmicas social e política do que por atributos intrínsecos dos assuntos em disputa, ou seja, das características e condições reais dos problemas em questão.

Para este autor “a condição para que uma determinada questão se torne objeto de atenção social é o seu reconhecimento como assunto público”. A potência ou força (que também pode ser entendida como presença ou fragilidade) de determinados grupos organizados ou grupos “latentes” (Fuks, 2000 apud COBB e ROSS, 1997) torna-se elemento de análise importante que determina o debate público para posicionar ou manter os temas na agenda.

Nesse sentido, saúde, educação, emprego ou primeira infância entram na agenda de diferentes sociedades e países conforme prioridades conjunturais ou valores e princípios de cada cultura. Assim, o contexto cultural constitui-se como outro elemento importante na ascensão de temas e questões na pauta pública. Tanto os atores que lideram os assuntos — seu posicionamento estratégico para manter a temática no debate público — quanto o contexto cultural apresentam-se como

componentes determinantes para a ausência ou a presença de uma temática nas prioridades sociais e governamentais.

Além desses fatores, justifica-se a escolha da teoria do federalismo como pano de fundo nessas análises, pois Fuks afirma que

“a definição de problemas ocorre dentro de um determinado cenário cultural e de organização das instituições públicas, o qual estabelece parâmetros de legitimidade e regras que condicionam a ação e o debate público” (FUKS, 2000, p. 81).

Assim, segundo Fuks (2000), a presença de uma temática na agenda pública significa que um problema ou assunto foi reconhecido como digno de atenção social e governamental, evidenciando uma visão construtivista dos fenômenos sociais e políticos, centrada no aspecto persuasivo da ação pública.

Percebe-se então que o que torna uma condição ou uma situação um problema é o fluxo dessa construção, iniciando-se ou pelos meios ou pela forma como o problema é definido.

No que diz respeito aos meios pelos quais os atores tomam conhecimento das situações, Farah (2017) menciona que podem ser indicadores ou eventos especializados: um ciclo de palestras, uma conferência ou um evento do governo com participação de *stakeholders* estratégicos. Em relação à forma de definição do problema, a autora menciona que uma situação ou um assunto são reconhecidos como problema quando se crê que algo deve ser feito para alterá-los (FARAH, 2017).

Consequentemente, existem três formas que caracterizam a definição do problema: 1) situações apresentadas como ameaças a valores importantes; 2) comparação com outros países ou outras localidades ou 3) classificação da situação ou do problema por categorias (por exemplo, a classificação de países de renda alta, média e baixa para analisar as necessidades das populações, justificando a necessidade de políticas diferenciadas dependendo do nível de desenvolvimento econômico).

Segundo Kingdon (1995), o fluxo da política também influencia a presença de um assunto na agenda pública, como por exemplo: a) mudança de governo ou eleições; b) surgimento de alternativas; e c) seleção entre alternativas no que diz respeito ao bloqueio, à entrada ou à saída na pauta pública.

Surge neste ponto o termo “janela de oportunidade”, que responde ao encontro ou à mistura dos elementos mencionados anteriormente. Em alguns momentos um problema pode ser identificado junto com sua solução. Assim, a “janela de oportunidade” pode ser aberta tanto por eventos na dinâmica própria do problema quanto por dinâmica própria do fluxo da política.

Outro elemento que Fuks (2000) adiciona à construção teórica das análises da agenda pública é a importância da persuasão e da argumentação da ação pública.

Como explicado, ao analisar a importância de uma temática na agenda pública, existem vários elementos para entender essa presença (ou ausência) nos assuntos públicos. O conteúdo e a forma são alguns deles. Porém, a dinâmica argumentativa é uma parte que falta na abordagem de Kingdon (2010). Ela pode explicar o bloqueio, a entrada ou a saída de determinados assuntos na pauta pública.

Considerando que a argumentação é um dos principais veículos pelo qual é realizada a disputa em torno da caracterização dos assuntos públicos, uma perspectiva analítica que pretenda estudar processos de definição de problemas sociais deve estar equipada para lidar com recursos argumentativos (FUKS, 2000, p. 85).

Ressalta-se que neste caso a retórica, os repertórios discursivos, os temas culturais ou a imagem dos assuntos públicos constituem o locus ao qual se direcionam as análises do processo de definição desses temas públicos.

Aparece, segundo Fuks (2000), a figura de *policy image* que se refere à ideia dominante, a narrativa das atividades por parte dos grupos organizados na temática. Com base nessa narrativa, nessa história que contextualiza um tema específico, nessa *policy image*, serão identificados os problemas e construídas as atividades reivindicatórias por parte dos grupos organizados para ganhar espaço no âmbito de política (FUKS, 2000, p. 88).

Assim, o imaginário sobre uma política influencia a força da presença dessa temática na agenda pública.

Para resumir essa primeira parte do triângulo teórico, foram identificados, na literatura sobre agenda pública, os seguintes elementos: tipos de agenda, emergência dos assuntos, causas e formas desses posicionamentos, a “janela de oportunidade” como momento estratégico para inserir (ou tirar) uma temática da agenda e, por fim, o efeito persuasivo e argumentativo caracterizado na *policy image* das políticas como elemento fundamental da presença das temáticas na agenda pública.

Antes de encerrar esta parte, destacam-se as seguintes perguntas: no Brasil, a política de desenvolvimento e atenção à primeira infância faz parte da agenda governamental ou da sociedade? Caso haja um papel na agenda atual, esse posicionamento refere-se à identificação de uma ameaça aos valores brasileiros ou foi construída uma *policy image* para posicionar a temática nos assuntos públicos?

Por enquanto, respondendo à pergunta do início deste capítulo, a presença de uma temática na agenda pública significa, no conceito de Fuks, a construção de uma *policy image* que potencializa e representa as atuações e vontades dos grupos organizados, assim como o posicionamento efetivo e argumentativo dessa temática nas pastas governamentais ou nas prioridades da sociedade. Esse argumento é ratificado pelos especialistas Naercio Menezes Filho e Vital Didonet e a gestora Maria do Carmo Brant (informação verbal)³, que mencionam a importância da sociedade civil organizada e das organizações, cujas ações possibilitaram a entrada da temática na agenda pública.

Mas qual é a *policy image* da política de desenvolvimento da primeira infância no Brasil? O imaginário estará baseado na imagem de crianças em situação de vulnerabilidade que só podem e devem ser cuidadas pelo governo? Ou a *policy image* da política de desenvolvimento da primeira infância refere-se à importância desta temática por se tratar de uma política base para o desenvolvimento humano das futuras gerações brasileiras?

Antes da exposição das principais referências da evolução histórica do assunto da atenção e do desenvolvimento da primeira infância na agenda pública brasileira, a seguir apresenta-se algumas referências sobre o que se entende como política de desenvolvimento da primeira infância, para responder às problematizações sugeridas no parágrafo anterior.

1.1.3. Histórico da primeira infância na agenda brasileira

Como será detalhado na seção sobre federalismo, há na Constituição de 1988 atribuições específicas dos municípios, estados e União⁴ no que diz respeito aos

³ Entrevista realizada com Naercio Menezes em 04 de julho de 2018; com Vital Didonet em 14 de junho de 2018; e Maria do Carmo Brant em 29 de junho de 2018. As transcrições estão disponíveis no anexo 4.

⁴ Da ordem social, descrita no Título VIII da Constituição Federal Artigo 227: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação,

direitos das crianças brasileiras. No entanto, essa perspectiva de direitos foi um olhar recentemente adquirido para fomento do desenvolvimento das crianças entre os 0 aos 6 anos.

Segundo Ramos:

“até o final do século XIX (...), a criança foi vista como um instrumento de poder e de domínio exclusivo da Igreja. Somente no início do século XX, a medicina, a psiquiatria, o direito e a pedagogia contribuem para a formação de uma nova mentalidade de atendimento à criança, abrindo espaços para uma concepção de reeducação, baseada não somente nas concepções religiosas, mas também científicas” (RAMOS, 1999).

No Brasil, a temática de primeira infância na agenda pública governamental pós-ditadura foi estabelecida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei Federal n. 8.069 de 13/07/1990).

No contexto internacional, várias décadas anteriores à Constituição de 1988, a Organização das Nações Unidas posicionou na agenda a importância do cuidado das crianças. Como menciona Tomás (2009), no ano de 1946, o Conselho Econômico e Social recomendou a adoção da Declaração de Genebra. Logo após a II Guerra Mundial, um movimento internacional manifestou-se a favor da criação do Fundo Internacional de Emergência para a Infância – UNICEF. No ano de 1948, a Assembleia Geral proclamou a Declaração Universal dos Direitos Humanos, incluindo as crianças como sujeitos de direito. Em 1959, foi adotada voluntariamente pelos Estados membros a Declaração dos Direitos da Criança, e, por fim, no ano de 1969, na cidade de San José de Costa Rica, foi estabelecida a Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos, afirmando que “todas as crianças têm direito às medidas de proteção que a sua condição de menor requer, tanto por parte de sua família, como da sociedade e do Estado” (OEA, 1969).

Utilizando os termos apresentados sobre o marco teórico da agenda, a *policy image* do desenvolvimento das crianças na política brasileira antes da Constituição de 1988 estava diretamente relacionada às crianças e aos adolescentes abandonados. Por exemplo, no ano de 1941, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor - SAM.

exploração, violência, crueldade e opressão. (EC nº 65/2010) § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos: I – aplicação de percentual dos recursos públicos destinados à saúde na assistência materno-infantil”. (BRASIL, Constituição Federal)

Em 1979, no Código de Menores, foi introduzido o termo “menor em situação irregular” (SARAIVA, 2003, p.38)

A lógica anterior à Constituição de 1988 era de assistencialismo para os menores⁵ de idade que tivessem “saído do caminho” ou para corrigir alguma consequência da ausência de cuidado dos seus protetores. Segundo Neves (2006), a lógica da política de desenvolvimento da infância ao longo do século XX no Brasil esteve atrelada a corrigir, a recuperar crianças e jovens dos maus comportamentos, e não necessariamente com foco na prevenção e potencialização do seu desenvolvimento.

Durante a década de 1980, pesquisas mostraram que crianças de países de baixa renda têm níveis de alfabetização inferiores aos daquelas dos de alta renda, em escolarização semelhante. Nessa mesma década, estudos realizados em vários países proporcionaram evidências de que escolas diferem consideravelmente em seus resultados, mesmo após considerar as origens das famílias. Resultados das pesquisas de larga escala sobre o ensino em países de baixa renda mostraram a importância dos recursos humanos e materiais (infraestrutura das escolas, tamanho das classes, professores bem formados e qualificados e disponibilidade de materiais de ensino). O posicionamento na agenda nacional mudou de imaginário, de *policy image*, fortalecendo a importância dos cuidados na primeira infância para uma política de educação mais sólida e, assim, um desenvolvimento do país com melhores projeções.

No ano de 1998, ganhou força na agenda a importância dos cuidados na primeira infância para obtenção de melhores resultados na política educacional. Isso porque 13 países latino-americanos (o Brasil como parte desse grupo) realizaram o “*Primer Estudio Internacional Comparativo*” (PEIC). Ele teve como objetivo analisar os resultados das escolas por meio de testes e questionários comuns em vários países. Os dados incluíram informações relevantes sobre a primeira infância, tais como práticas domésticas dos pais e se as crianças frequentavam ou não as creches. Foi um dos primeiros estudos a avaliar a importância desses fatores nos resultados escolares das crianças (WILLMS, 2010, p. 88).

A temática ganhou força no país de forma nacional e embasada cientificamente com o Plano Nacional da Primeira Infância, aprovado pelo Conselho

⁵ Termo utilizado na época

Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente – Conanda –, no ano de 2010. Ele propõe ações articuladas de promoção e realização dos direitos da criança de até 6 anos de idade durante doze anos (de 2010 a 2022).

Além disso, no período de 2011 a 2015, foram publicadas várias ferramentas legais, tais como a portaria ministerial nº 1.459 de 2011 (estratégia Rede Cegonha); a lei nº 12.722 (alterações no Programa Bolsa Família), a portaria interministerial nº 2 de 2014 (apoio financeiro suplementar no Programa Bolsa Família), a resolução SEB/MEC nº 1 de 2014 (despesas permitidas com recursos repassados) e, finalmente, a resolução CD/FNDE/MEC nº 19 de 2015 (procedimentos operacionais para a transferência obrigatória de recursos financeiros), por meio das quais foram estabelecidos os procedimentos operacionais do programa “Brasil Carinhoso” (programa federal que fomentou o DPI).

Segundo o site do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), do Ministério de Educação:

“o Programa Brasil Carinhoso consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil” (FNDE, 2018).

Continuando na linha analítica de identificar a *policy image* como elemento argumentativo de análise da presença de determinada temática na agenda pública, pelo fato do maior programa do Brasil para o desenvolvimento da primeira infância, pelo menos à época do seu lançamento e existência, o Brasil Carinhoso, ser um complemento do Programa Bolsa Família, entende-se que ele estava posicionado na agenda governamental como uma temática destinada às famílias de baixa renda e em situação de vulnerabilidade econômica. Surge mais uma problematização: na agenda pública as crianças que não vivem em lares com alto índice de vulnerabilidade não são alvo da política de primeira infância? Ou melhor, será que a política de DPI é entendida como a porta de entrada da política de assistência social e não como uma política estratégica de desenvolvimento humano?

Para complementar essa argumentação, no ano de 2017, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal realizou junto com o Ibope a pesquisa “Primeiríssima infância. Creche - as necessidades e interesses das famílias e crianças”. De acordo com o diretor-presidente, Eduardo de Campos Queiroz:

“no imaginário de algumas pessoas, todavia, a palavra creche carrega outros sentidos. Ela é vista como um serviço de assistência social imbuído de oferecer proteção e segurança à criança pequena durante o dia, para que as mães possam trabalhar. Sua função como promotor do desenvolvimento da criança, complementando a ação da família e da comunidade, fica esquecida” (FMCSV, 2017, p.5).

Nesse sentido, mesmo que fosse abrangente por utilizar a infraestrutura base do Programa Bolsa Família, a *policy image* do programa Brasil Carinhoso era de uma oferta de serviços para a população em condições de vulnerabilidade. A política de DPI atrelada ao programa Brasil Carinhoso não é necessariamente reconhecida como política estratégica para o desenvolvimento do futuro do Brasil. No capítulo 4, de diagnóstico do Programa Criança Feliz, será aprofundado este ponto.

No ano de 2016, foi aprovado o Marco Legal da Primeira Infância, que estabelece “princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância no país”. Com a mudança de agenda pública, ainda em 2016, o governo federal instituiu o Programa Criança Feliz (PCF), concorrendo, quanto a recursos e a visibilidade na agenda, com o programa Brasil Carinhoso. Este ponto será aprofundado no subcapítulo 1.3, sobre intersectorialidade, e no capítulo 4, de diagnóstico do programa.

De modo geral, o PCF foi criado por meio do Decreto nº 8.869, cujo objetivo é “promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida em consonância com a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016”, (BRASIL, 2016), conhecida como Marco Legal da Primeira Infância. Os estados, o Distrito Federal e os municípios podem participar do programa por meio de adesão. Como mencionado, no capítulo 4, de diagnóstico sobre o programa, serão explicados os principais componentes de gestão, assim como alguns elementos do surgimento deste programa na agenda pública. Uma das hipóteses identificadas sobre sua emergência na agenda foi a necessidade de lidar com um problema bastante pontual, a epidemia do vírus Zika. No entanto, como será abordado nas escolhas metodológicas, baseando-se nos dados disponíveis não foi possível comprovar essa hipótese.

Identificou-se que a Constituição de 1988 fortaleceu a agenda pública, nos níveis legal e financeiro (como será aprofundado no subcapítulo 1.2, sobre federalismo), para o posicionamento do DPI. No entanto, surge o desafio da articulação de uma multiplicidade de atores e níveis de governo como responsáveis

pela política e pelas entregas à sociedade. Nessa mesma linha, na intersetorialidade própria da política de DPI, aparece a necessidade de coerência entre as diversas ações governamentais, gerando integrações e eficiência, ou ao contrário, criando fragmentação e incoerência. Este ponto será ilustrado no subcapítulo 1.3, sobre intersetorialidade.

Por enquanto, como primeira conclusão intermediária, identificou-se que a *policy image* da primeira infância desafia a lógica de direitos e mantém-se ligada ao sentido de assistencialismo às classes sociais em situação de maior vulnerabilidade. O posicionamento desta temática nos assuntos públicos brasileiros ainda parece atrelado à política de assistência social e não como estratégia fundamental para o desenvolvimento humano.

1.1.4. O dilema de gênero no posicionamento da temática de primeira infância na agenda pública brasileira

Segundo Farah (2004), as mulheres participaram da constituição da agenda de movimentos sociais desde os anos 70, em torno da luta pela democratização do regime e de reivindicações ligadas ao acesso a serviços públicos e à melhoria da qualidade de vida, especialmente nos centros urbanos. Naquela época, as mulheres e a problemática de gênero já estavam presentes.

Em primeiro lugar, por meio da presença expressiva de mulheres nos movimentos sociais urbanos, como afirma Elisabeth Souza-Lobo, "frequentemente as análises ignoram que os principais atores nos movimentos populares eram, de fato, atrizes" (SOUZA-LOBO, 1991, p. 247). A história desses movimentos é também a da constituição das mulheres como sujeito coletivo, na qual estas deixam a esfera privada e passam a atuar no espaço público, tornando públicos temas até então confinados ao privado.

A constituição das mulheres como sujeito político deu-se inicialmente por meio de sua mobilização em torno da democratização do regime e de tópicos que atingiam os trabalhadores urbanos pobres em seu conjunto, tais como baixos salários, elevado custo de vida e questões relativas à inexistência de infraestrutura urbana e ao acesso precário a serviços coletivos, caracterizados pela articulação entre crescimento e pobreza. Os movimentos sociais urbanos organizavam-se em torno de temas como a

falta de água e de saneamento nas periferias urbanas e de reivindicações por equipamentos coletivos como escolas, creches e postos de saúde (FARAH, 2004).

Ao mesmo tempo em que denunciavam desigualdades de classe, os movimentos de mulheres – ou as mulheres nos movimentos – passaram também a levantar temas específicos à condição de seu gênero, como direito à creche, saúde feminina, sexualidade e contracepção e violência contra a mulher.

Na discriminação de temas ligados a essa problemática, houve uma convergência com o movimento feminista. Como explica Farah (2004), o feminismo, diferentemente dos movimentos sociais com participação de mulheres, tinha como objetivo central a transformação da situação da mulher na sociedade, de modo a superar a desigualdade presente nas relações entre gêneros. O movimento feminista – assim como a discriminação nos movimentos sociais urbanos de temas específicos à vivência das mulheres – contribuiu para a inclusão da questão de gênero na agenda pública, como uma das desigualdades a serem superadas por um regime democrático. A distinção de tópicos diretamente ligados às mulheres envolveu, por sua vez, tanto uma crítica à ação do Estado quanto, à medida em que a democratização avançava, à formulação de propostas de políticas públicas que contemplassem os desafios relacionados a gênero.

No mesmo sentido, Marrou explica que

“a educação da criança caberia à mãe até os 7 anos de idade, após, a educação seria exclusiva do pai, por ele ser considerado o verdadeiro educador” (MARROU, 1971, p. 362).

Complementarmente Tavares menciona que

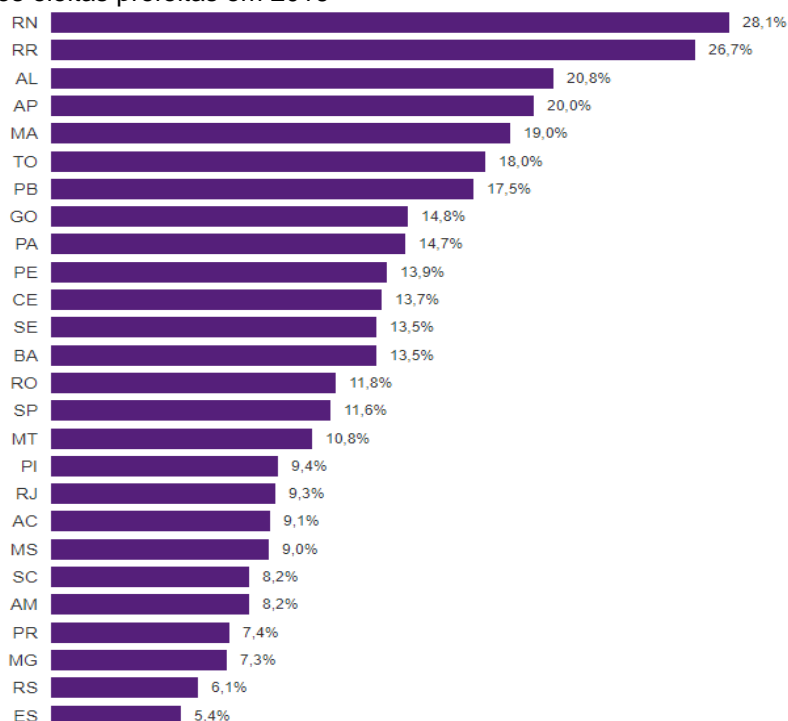
“entre quase todos os povos antigos, tanto do Ocidente quanto do Oriente, os filhos durante a menoridade, não eram considerados sujeitos de direito, porém, servos da autoridade paterna” (TAVARES, 2001, p. 40).

Para ilustrar esse dilema descrito por Farah, um dos principais programas que tem posicionado o assunto da atenção à primeira infância na agenda governamental é o Primeira Infância Melhor (PIM), criado no Rio Grande do Sul. Apesar de no estado haver uma das menores participações de mulheres em suas prefeituras, como mostra a figura 2, a maioria das pessoas que lideram o PIM são elas. Essa realidade contrasta com o dado de que 94% dos prefeitos gaúchos são homens. Assim, esse protagonismo feminino no PIM, e não no governo como um todo, evidencia o dilema

apresentado quanto às mulheres terem uma probabilidade maior de participar nos assuntos públicos se o tema de interesse for tradicionalmente vinculado ao papel feminino.

Com este exemplo, ilustra-se como a temática da primeira infância se mantém na perspectiva de assistência, de cuidado, de responsabilidade das mulheres, e não necessariamente é visto como um direito, que está sob a responsabilidade do governo, ou como uma estratégia de desenvolvimento do país. Paradigmas são reforçados em relação ao papel da mulher: no programa Primeira Infância Melhor do Rio Grande do Sul, a maioria dos recursos humanos são mulheres. Isso contrasta com a realidade que ilustra a Figura 2, na qual se constata que nos municípios do Estado só 6% escolherem prefeitas mulheres. O *policy image* faz parte de um imaginário estereotipado sobre uma responsabilidade tradicional nas mulheres para cuidado das crianças, mas não uma responsabilidade para liderar uma cidade. Este imaginário, afasta-se de posicionamentos que tem a ver com a importância e a estratégia da política de primeira infância para o desenvolvimento das populações e baseada em direitos. Este ponto será retomado nas análises e recomendações posteriores.

Figura 2 Mulheres eleitas prefeitas em 2016



Fonte: Folha de São Paulo (2016). Tabulação a partir de dados da Justiça Eleitoral.

Com essas análises, finaliza-se o subcapítulo de agenda, seus elementos e dilemas. A seguir, apresenta-se a segunda parte do triângulo teórico: o federalismo.

1.2. O Federalismo: atores federativos responsáveis pelas políticas de desenvolvimento para a primeira infância

O Brasil é um país federativo, constituído por três entes: União, estados e municípios. Devido ao seu tamanho territorial e populacional, a estrutura federativa poderia ser um meio para equacionar as diversidades regionais. Ela foi iniciada a partir da Constituição Federal de 1891, junto a implantação da República, pois os grupos políticos locais queriam a instituição da eleição para presidente dos estados. Com o passar dos anos e a Constituição Federal de 1988, os estados e municípios passaram a ter mais autonomia política em relação à União. A União Federativa do Brasil passou a ser composta por 26 estados, Distrito Federal e 5.570 municípios⁶ (ABREU & ARAÚJO, 2009, p. 53 e 54).

Na perspectiva da primeira infância, o arcabouço legal relacionado ao tema estabelece o direito das crianças desde a gestação até os 6 anos a se desenvolverem. Por conta da autonomia de cada ente, existem, além dos programas nacionais – o Brasil Carinhoso e o Programa Criança Feliz (objeto deste estudo) – os estaduais, como o Primeira Infância Melhor (PIM), o Mãe Coruja e o São Paulo pela Primeiríssima Infância, e os municipais, como o São Paulo Carinhosa e o Família que Acolhe.

A seguir serão apresentados os principais desafios relacionados à implementação de políticas de primeira infância e os papéis e as responsabilidades desses entes envolvidos.

1.2.1. Os desafios federativos na implementação de políticas de primeira infância

Em relação à distribuição de poderes, o Brasil é caracterizado como um modelo dual ou clássico. Segundo Anderson (2009), a jurisdição é diferente para cada nível do governo, que administra seus próprios programas e presta os respectivos serviços. Surgem assim os principais desafios na implementação de políticas de primeira infância, referentes à articulação e à cooperação entre os entes dentro de uma mesma política ou à articulação de políticas sob responsabilidade de entes

⁶Atualizado segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)

distintos (por exemplo, articulação de uma política nacional com uma estadual, ou vice e versa, como acontece no Rio Grande do Sul, que já possuía uma política há muitos anos quando foi lançada a política nacional).

De acordo com Franzese e Abrucio (2013), a Carta Magna brasileira não é clara em relação ao modelo de federalismo para o país, ou seja, se ele é competitivo ou cooperativo⁷. Isto porque, ao optar por uma federação descentralizada, o texto segue para um modelo mais favorável à competição. Por outro lado, quando prevê a responsabilidade compartilhada de atribuições em várias áreas de políticas públicas, como no caso da saúde e da educação, a Constituição aponta para a necessidade de cooperação entre as diferentes esferas (FRANZESE & ABRUCIO, 2013, p. 364 a 370). Esta pode acontecer em alguns casos, principalmente para o uso de estruturas de recursos humanos já existentes e consolidados, como é o caso de comitês intersetoriais, por exemplo.

Por outro lado, pode haver disputas em relação ao repasse federal. Já Anderson (2009) pondera que em todas as federações há colaboração e conflito. Ou seja, por um lado, o governo federal pode influenciar os governos das unidades constitutivas por meio da supremacia financeira ou legal, mas, por outro, as unidades constitutivas também podem atrasar manifestações de aprovação em casos autorizados pela lei. Porém, ambos podem ganhar apoio da opinião pública para alcançar seus objetivos de posicionar alguma temática na agenda pública, e, conforme identificou Farah, de posicionar um assunto como um desafio a ser resolvido. Pode-se ver essa relação entre os entes, assim como a questão da autonomia, no próprio Programa Criança Feliz, que é de adesão de estados e municípios, e no qual há pelo menos três estados que não aderiram à política, mas, por outro lado, há municípios desses mesmos três estados que aderiram.

Outro grande desafio do pacto federativo brasileiro tem a ver com o controle e a distribuição de receitas. O porte das unidades constitutivas também influencia os arranjos políticos de uma federação, afetando a capacidade governamental e as dinâmicas políticas. Para se implementar políticas de primeira infância, quando se

⁷ De acordo com Franzese e Abrucio (2013), o padrão competitivo é um modelo descentralizado e caracteriza-se por uma distribuição de competências entre os níveis de governo, com divisão de responsabilidades por área de política pública e poder de tributação. Dessa forma, separa-se o espaço de atuação das esferas de governo, preservando a autonomia das unidades federativas na produção de políticas, favorecendo a competição entre elas. Já no padrão cooperativo, existe colaboração entre os atores territoriais, que é incentivado pelas instituições políticas, ou seja, os poderes são divididos entre eles funcionalmente, há previsão de tarefas a serem executadas conjuntamente e há um sistema de taxação conjunta e equalização fiscal vertical e horizontal.

trata de uma política nacional, na qual o governo federal realiza os repasses aos municípios, é preciso entender com clareza o papel dos estados e realizar um acompanhamento mais próximo aos municípios com baixa capacidade. Conforme Anderson (2009), com frequência o conflito refere-se a quais poderes e papéis são atribuídos a cada um dos entes federados. Essas relações intergovernamentais são fundamentais, afinal, como enfatizado nas entrevistas com os especialistas, a criança não é da União, nem do estado, tampouco do município. Mas nem sempre essas competências e atribuições são claras – ou há duplicidade e sobreposição de competências.

No caso da primeira infância, a priori, há menor resistência em relação à temática, porque como abordado anteriormente existe uma *policy image* que se refere ao cuidado às crianças e famílias em situação de vulnerabilidade. Por isso, a relação entre os entes federados tende a ser mais colaborativa e programas federais implementados. Além disso, as transferências por meio dos programas também podem ser um ponto que estimula esse relacionamento federativo. No entanto, essa articulação e cooperação nem sempre acontece de maneira efetiva, pois existem todos os desafios elencados anteriormente. O especialista Vital Didonet (informação verbal)⁸ inclusive pontua a importância de um pacto interfederativo, pois quando há programas federais nos quais os estados e municípios precisam aderir, o programa acaba sendo federal e os demais entes precisam fazer o que ele propõe. É uma forma de cooperação específica. É diferente quando existe de fato um pacto interfederativo e a União, os estados e os municípios unem-se para pactuar e garantir as condições de vida e desenvolvimento das crianças brasileiras.

1.2.2. Atribuições, responsabilidades e entregas de cada ente federado

Neste subcapítulo serão abordadas as atribuições, responsabilidades e entregas, o que de fato é feito por cada ente federado, bem como a forma de organização do poder entre eles, que muitas vezes competem entre si por recursos financeiros ao invés de colaborarem, como previsto na Constituição Federal de 1988 – a qual também não é clara em relação a essa cooperação.

⁸ Entrevista com Vital Didonet realizada em 14 de junho de 2018. A transcrição encontra-se no anexo 4.

Em relação à primeira infância, ao olharem-se as políticas (tanto do Brasil quanto de outros países), geralmente, a União tem como responsabilidade, de modo geral, coordenar os programas junto aos demais entes federados; definir as estratégias das políticas; oferecer apoio técnico (formações e materiais que subsidiem as implementações das políticas) e/ou realizar repasses de recursos. Os estados têm como atribuição e responsabilidade, acompanhar e monitorar as implementações, definir estratégias, coordenar ações e realizar repasses de recursos. E aos municípios cabe as implantações das políticas; contratações de profissionais envolvidos com as políticas; e oferecer capacitações aos profissionais.

A Constituição Federal de 1988 também determina que a União, os estados e os municípios podem legislar concorrentemente, ou seja, a União limita-se a estabelecer normas gerais, o que não exclui a suplementação dos estados; e, caso não exista lei federal sobre norma geral, estes terão competência plena. Os temas para legislação concorrente são:

“direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; orçamento; juntas comerciais; custas dos serviços forenses; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico; **educação**, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas; procedimentos em matéria processual; previdência social, **proteção e defesa da saúde**; assistência jurídica e Defensoria Pública; proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência; proteção à infância e à juventude; organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis” (BRASIL, 1988).

Esse fator da legislação permitiu que muitos estados e municípios transformassem seus programas de primeira infância em políticas públicas, por meio de leis e decretos.

A Carta Magna de 1988, além de constitucionalizar os municípios como uma esfera de governo, também ampliou a autonomia destes, já que as constituições anteriores se referiam a eles apenas como entidades autônomas, mas subordinadas aos estados (ABREU & ARAÚJO, 2003). Essa autonomia reflete-se na formulação e implementação de políticas de primeira infância nos municípios, que possuem o desafio de articulá-las com outras existentes, inclusive formuladas por outros entes federados.

Por isso, apesar dessa autonomia municipal, é importante olhar a colaboração como uma forma de superar os diversos desafios. Inclusive, vários autores destacam pontos positivos para a cooperação entre as esferas de governo. Para Franzese e Abrucio (2013), o processo para um federalismo mais cooperativo conduziu-se para a formação de sistemas. A área que possui a estrutura mais antiga é a saúde, com o Sistema Único de Saúde (SUS), constitucionalizado em 1988. Depois veio o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que foi organizado de forma similar ao da saúde e constituído em 2005 por meio de uma Norma Operacional Básica (NOB) do antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (atual Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário). Esses sistemas têm uma série de desafios, inclusive relacionados à qualidade dos serviços prestados, mas é o que mais tem funcionado até o momento, pelo nível de coerência e coordenação dos diferentes responsáveis.

Além da organização dos sistemas, os autores ainda destacam que a cooperação no federalismo brasileiro também pode avançar em relação à constituição de fundos compartilhados e à normatização federal (FRANZESE & ABRUCIO, 2013). No caso de políticas de primeira infância, como existem vários programas formulados pelos três entes, além de toda a questão do envolvimento de mais de uma área (intersectorialidade, que será tratada no próximo subcapítulo), a coordenação entre os níveis da federação é uma consequência das ferramentas de gestão. As responsabilidades e atribuições estão presentes nos desenhos e nas formulações das políticas, mas na prática, existem desafios a serem superados, porque, como será explicado no subcapítulo sobre intersectorialidade, o entendimento do papel de cada ator nas políticas, entre outros fatores, influencia e determina a coordenação (ou fragmentação) dos diversos programas e políticas, e das próprias ações dos diferentes níveis de governo.

Em relação aos repasses de recursos entre os entes federados, que costumam ser elementos de disputas entre eles, Anderson (2009) ressalta dois tipos de transferências: as incondicionais, nas quais os governos recebedores dos recursos podem destiná-los a quaisquer finalidades, e as condicionais, nas quais o governo federal vincula algumas condições às finalidades e aos empregos destes recursos repassados. Na maioria das federações, acontecem os repasses condicionais para custear programas específicos, como é o caso do Programa Criança Feliz, em que deveriam ajudar na equalização da posição, em termos de indicadores

socioeconômicos e de desenvolvimento humano, das unidades constitutivas. No entanto, há críticas por parte dos municípios – de acordo com estudo da Confederação Nacional de Municípios (CNM) – indicando que esses repasses são insuficientes para cobrir as despesas com os profissionais ligados ao PCF. Além disso,

“como não se trata de lei federal, não há garantia da continuidade do programa ou da regularidade dos repasses financeiros nem da atualização anual dos valores transferidos aos municípios” (CNM, 2017a, p.1).

De acordo com Frutuoso (2010), os mecanismos que ajudam a fortalecer uma gestão com foco nas necessidades dos cidadãos e orientada para resultados são

“descentralização das ações, a relação colegiada pactuada e o financiamento tripartite, incluindo repasse regular e automático com a utilização dos recursos com base em planos aprovados e fiscalizados pelas instâncias de controle social” (FRUTUOSO, 2010, p.18).

Ademais, é importante ressaltar que as políticas públicas sociais também estão respaldadas pela Constituição Federal de 1988 como direitos dos cidadãos. No caso da primeira infância, além da Carta Magna, há outras legislações nacionais, como o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Marco Legal da Primeira Infância, que reforçam a perspectiva de olhar a criança como sujeito de direito. Complementarmente, além das necessidades das crianças, é preciso não se esquecer daquelas das suas famílias e dos seus cuidadores.

Com esse ponto, conclui-se a contextualização sobre o federalismo em políticas de primeira infância no Brasil e entra-se, a seguir, com a descrição da intersectorialidade como terceira e última parte do referencial de análise do Programa Criança Feliz.

1.3. Intersetorialidade: conceito e o dilema da fragmentação nas políticas de desenvolvimento da primeira infância

Como já dito anteriormente, a primeira infância requer ações de vários atores e de diversas áreas: saúde, educação, assistência social e cultura, além de comprometimento dos gestores das três esferas governamentais para a construção de políticas públicas que sejam integradas.

A intersectorialidade propõe uma nova maneira de abordar os problemas. No caso da primeira infância, a partir da visão holística da criança (pessoa, cidadã e

sujeito de direitos), em vez de ser objeto de várias áreas de intervenção, valorizar conhecimentos especializados e articulá-los em um projeto conjunto, um plano integrado de atenção integral (REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA, 2015).

Ela pode ser conceituada como um

“processo de articulação de saberes, potencialidades e experiências de sujeitos, grupos e setores na construção de intervenções compartilhadas, estabelecendo vínculos, corresponsabilidade e cogestão para objetivos comuns”⁹ (MINISTÉRIO DA SAÚDE, 2014).

Segundo Wimmer e Figueredo (2006), esse conceito fundamenta-se em uma prática integradora de ações de distintos setores, que se articulam, complementam e interagem para uma aproximação mais intrincada dos problemas e seus enfrentamentos, compartilhando recursos e metas, e desenvolvendo estratégias conjuntamente. Por ser uma prática, a discricionariedade de cada ator envolvido determina as suas características. Dependendo de como é utilizada, a articulação dos diversos atores, sua complementaridade, o compartilhamento de recursos e metas com os quais as estratégias ou programas são desenvolvidos, constrói-se um maior ou menor senso de conjunto.

Diversos autores identificam dois sentidos quanto à abrangência do conceito de intersectorialidade: o restrito ou o ampliado. Segundo Farah (2017), no primeiro, os focos são o compartilhamento de ações e a soma de esforços de diversos atores e de áreas distintas, mas dentro do governo. No segundo, aparecem outros atores além do setor público, como terceiro setor e empresas, para realização de parcerias, estratégias e atividades com o objetivo de unir esforços para combater desafios complexos, incluindo os socioeconômicos. Por exemplo, um caso muito utilizado na literatura para ilustrar esta ideia são as estratégias de combate à pobreza extrema. A gestão para solucionar esse fenômeno tem-se caracterizado por um olhar intersectorial ampliado.

Assim, para efeitos deste trabalho, o sentido utilizado para as análises será o ampliado, ou seja, entendendo que tanto os arranjos governamentais quanto a participação e integração de diversos atores e setores, sejam eles públicos ou privados, são estratégicos.

⁹ A Portaria nº 2.446, de 11 de novembro de 2014, redefine a Política Nacional de Promoção da Saúde (PNPS).

De acordo com Cunill-Grau (2016), o tema da intersetorialidade foi impulsionado originalmente pelo setor da saúde. No Brasil, o Movimento Sanitarista dos anos 70, na procura por atendimento de qualidade, adotou práticas intersetoriais para implementar ações efetivamente integrais (Farah, 2017). Este ponto é fundamental porque pelo fato de ter sido a líder na implementação desse olhar complexo e integrador de diferentes elementos, a saúde tem um sólido poder de credibilidade e tradição na fala sobre intersetorialidade. Foi esse setor que começou a ter essa abordagem multidimensional e, segundo Aranha (2014), a intersetorialidade é um tema recorrente nos debates sobre políticas públicas, principalmente a partir da década de 80. Na América Latina, desenvolvem-se experiências de políticas públicas com uma abordagem mais multidimensional, particularmente no que diz respeito ao Desenvolvimento da Primeira Infância.

A importância dessa estratégia de gestão ganhou maior destaque no Brasil a partir de 1990, no processo de descentralização de políticas sociais, ao constatar-se que os municípios reproduziam a gestão fragmentada e compartimentada característica das políticas centralizadas do período anterior (ARRETCHE, 2004).

A intersetorialidade trouxe um novo olhar na área de gestão pública, e passou a ser considerada como uma estratégia para melhor efetivação dos programas e de políticas. Um ponto de atenção para a análise sobre a intersetorialidade na gestão pública refere-se à evolução da multidisciplinaridade para a intersetorialidade, assim como os diferentes atores que precisam se conjugar em uma organização federativa já estabelecida. Essa multiplicidade de níveis, temáticas e atores remete aos conceitos de “fragmentação” e “coerência” entre seus principais resultados. A área da saúde já tinha resolvido esse problema. Antes de falar sobre essa dualidade - fragmentação e integração - vale a pena mencionar a evolução do conceito de intersetorialidade.

1.3.1. Da multidisciplinaridade à intersetorialidade

O olhar da multidisciplinaridade nas políticas públicas tem evoluído de acordo com as demandas das nações e das sociedades. De acordo com Donahue e Zeckhauser (2012), uma quantidade de temas ou disciplinas colocava cada vez mais desafios de coordenação aos governos para a garantia dos serviços públicos esperados.

Depois dos anos 80, os limites dos governos e do setor privado foram repensados, dando origem à lógica das parcerias público privadas (PPP) em algumas áreas. Com ela, a solução de problemas públicos tornava-se uma responsabilidade compartilhada, e, apesar das críticas, outros atores, além do setor público, começaram a interessar-se e envolver-se na resolução dos desafios públicos (DONAHUE & ZECKHAUSER, 2012).

A multidisciplinaridade ocorre quando há mais de uma área de conhecimento em um determinado projeto ou propósito, mas cada uma destas disciplinas mantém seus métodos e teorias em sua perspectiva. A multidisciplinaridade serve para resolver problemas imediatos e não possui foco na articulação e nos ganhos colaborativos. No entanto, como menciona Bronzo:

“A discussão conceitual sobre o tema da intersectorialidade é desafiadora. A emergência do tema da intersectorialidade na agenda pública vem mesclada com outros termos - transversalidade, cross cutting, matricialidade - sendo difícil estabelecer, sem ambigüidades, os limites e as distinções entre eles. Trata-se de uma concepção de ampla e rápida difusão, sendo apropriada por gestores e acadêmicos de forma diversa, sem clareza suficiente sobre o que essa concepção significa, o que a caracteriza, sob quais dimensões pode ser analisada. Tem-se, contudo, suficiente consenso na literatura de que tais concepções acenam para um conjunto de inovações no âmbito da gestão pública, em um contexto no qual os sistemas técnicos especializados e as estruturas fortemente hierarquizadas e verticais são confrontados com novos objetivos e demandas políticas e sociais, novas temáticas e problemas de novos segmentos da população, que exigem uma remodelagem das velhas estruturas organizacionais, novas respostas das quais a intersectorialidade é apenas uma das alternativas possíveis” (BRONZO, 2007, p.7).

Dependendo da complexidade das políticas, um setor específico lidera as atividades e a coordenação de vários atores, garantindo o resultado das ações. Geralmente, como mencionado anteriormente, no Brasil o setor da saúde tem mais experiência na implementação de lógicas multidimensionais. Porém, para o atendimento das crianças, pelo menos mais duas áreas precisam se articular. A esse respeito, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal defende que:

“a criança é um ser íntegro, não fragmentado, que precisa ser cuidado em sua totalidade. Nesse sentido, as áreas da assistência social, saúde e educação devem trabalhar juntas para assegurar as melhores condições possíveis para o seu desenvolvimento” (FMCSV, 2017).

Wimmer e Figueiredo (2006) refletem sobre a complexidade do setor da saúde, na qual para enfrentar os problemas de forma eficaz, fazem-se necessárias

ações intersetoriais que possam estruturar as ações coletivas e as demandas da comunidade local.

As ações coletivas podem ser entendidas como estratégias eficientes para a melhoria da qualidade de vida da população, porque evidenciam não somente uma intersectorialidade no sentido ampliado do termo, mas comprovam uma cidadania ativa, demandando ações com base em direitos. Elas fundamentam-se na intersectorialidade, na transdisciplinaridade e no desenvolvimento de autonomia dos sujeitos, já que permitem a discussão dos problemas que afetam a comunidade e também possibilitam a construção coletiva de estratégias de intervenção (WIMMER & FIGUEIREDO, 2006). A evolução do setor da saúde neste aspecto gera desafios para qualquer área que queira se articular em conjunto. Precisa existir uma finalidade que seja tão importante para o setor da saúde quanto para o da educação, por exemplo. Ou então identificar técnicas similares tanto para a saúde quanto para a assistência social. Os ritmos e movimentos precisam estar coordenados.

Surgem assim dois elementos importantes: a coerência e a fragmentação. Eles servem para aprofundar o entendimento da intersectorialidade na gestão pública e, em particular, para o aprofundamento das análises sobre o Programa Criança Feliz. A seguir, apresentam-se as análises sobre a intersectorialidade como lógica estratégica para as políticas de DPI.

1.3.2. Coerência e fragmentação: dois elementos para analisar a lógica intersectorial

Neste ponto do referencial, surge a necessidade de entender como se integram ou se fragmentam os atores responsáveis pela lógica intersectorial.

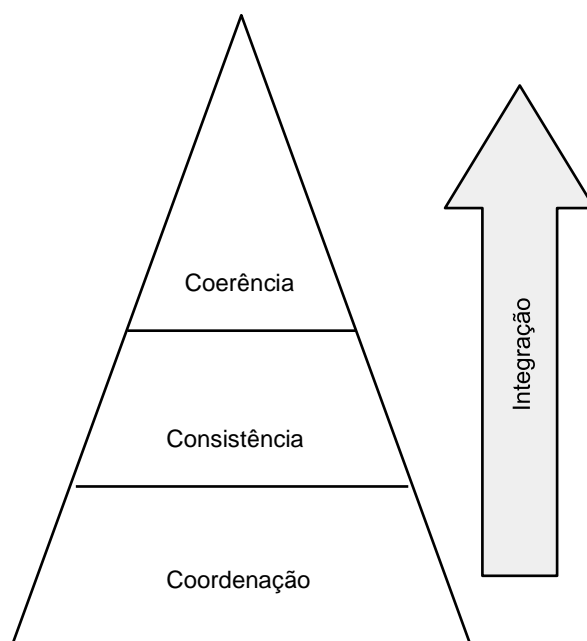
Martins (2005) menciona que a gestão pública contemporânea caracteriza-se por um universo institucional em rápido movimento e crescente complexidade. Assim, em sistemas com múltiplos atores e temáticas, o elemento coerência surge como uma solução norteadora para garantir a eficiência e eficácia dos processos. Este autor defende que a coerência nas políticas tem uma dimensão horizontal, uma vertical e uma temporal.

A respeito da coerência horizontal, ele menciona como indispensável assegurar que os objetivos individuais e as políticas desenvolvidas por várias entidades reforcem-se mutuamente. Sobre a coerência vertical, o autor refere-se a

garantir que as políticas das agências, das autoridades e dos órgãos autônomos, bem como o comportamento dos níveis subnacionais de governo, reforcem-se mutuamente com os compromissos políticos mais amplos. Por fim, em relação à coerência temporal, ele propõe que se assegure que as políticas tenham continuidade e as decisões de curto prazo não sejam opostas aos compromissos de longo prazo.

Assim, a Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE) sugere a coerência como um processo: começa na coordenação, passa pela consistência e evidencia-se na própria coerência, dentro de uma lógica integrada. Em cada um desses passos, a integração entre atores e setores, a priori, deve ir aumentando. A figura 3, a seguir, ilustra essa ideia:

Figura 3 A coerência como um processo



Fonte: Martins apud OCDE 2003.

A figura 3 apresenta implicitamente várias polaridades: o antônimo da coerência é a incoerência, da integração é a fragmentação, e da consistência é a inconsistência. Ainda em relação à figura 3, na base de todo o processo está a coordenação (ou para continuar falando em opostos, a falta dela).

Para Martins (2005), existe uma demanda de ações integradas mediante a coordenação e a consistência. A fragmentação aparece quando os custos de transação das atividades intersetoriais são maiores do que aqueles de transação das atividades fragmentadas (MARTINS apud SCHARPF, 1997). Porém, a coerência é um estágio avançado do processo de integração, e dificilmente é atingido sem passar

primeiro por uma etapa de coordenação de temáticas, de atores e de níveis de governo, assim como, em um segundo momento, pela consistência dessas ações, dando bases sólidas para atingir uma gestão pública coerente.

Portanto, vale analisar-se o que impede o alcance dessa coerência e integração, aprofundar-se na proposta de Martins sobre as análises da fragmentação, além de realizar análises qualitativas sobre a fragmentação nas políticas que visam a intersectorialidade.

1.3.3. A fragmentação como principal desafio das políticas públicas intersectoriais

Após a análise, leitura de diferentes autores e entrevistas, a fragmentação foi escolhida como o principal desafio da intersectorialidade. Ele está relacionado à integração dos diversos setores (e muitas vezes entes federados) para que atuem de forma articulada na implementação de políticas públicas. De acordo com Regina Pacheco (informação verbal)¹⁰, “a ação do Estado sempre foi organizada setorialmente. Cada Secretaria está atenta às suas tarefas no cuidado com as crianças. O que não tem é a integração das ações. Uma integração coordenada, sólida, de fato. Então, cada uma trabalha com a sua divisão regional, territorial. Cada uma trabalha com a sua forma de cadastro dos usuários”, por exemplo.

Levando em conta que a intersectorialidade na implementação de uma política pública é um processo político, vale considerar que as contradições, restrições e resistências na articulação dos setores são uma constante (Cunill-Grau 2005 apud INOJA & JUNQUEIRA, 2005).

De acordo com Cunill-Grau (2005 apud INOJA & JUNQUEIRA, 2005), o fundamento político concede especificidade à intersectorialidade, na medida em que a vincula com a transformação dos serviços públicos, a fim de promover uma mudança integral dos sujeitos sociais.

Segundo Junqueira (2016), essa forma de atuar acarreta mudanças nas práticas e na cultura das organizações gestoras das políticas sociais. É um processo com riscos em função das resistências previsíveis de grupos de interesses. Este é um

¹⁰ Entrevista com Regina Pacheco em 28 de junho de 2018. A transcrição está disponível no anexo 4.

processo que exige das partes envolvidas alterações de práticas e valores para adequação ao projeto, o qual deve ser institucionalizado para consolidar as transformações.

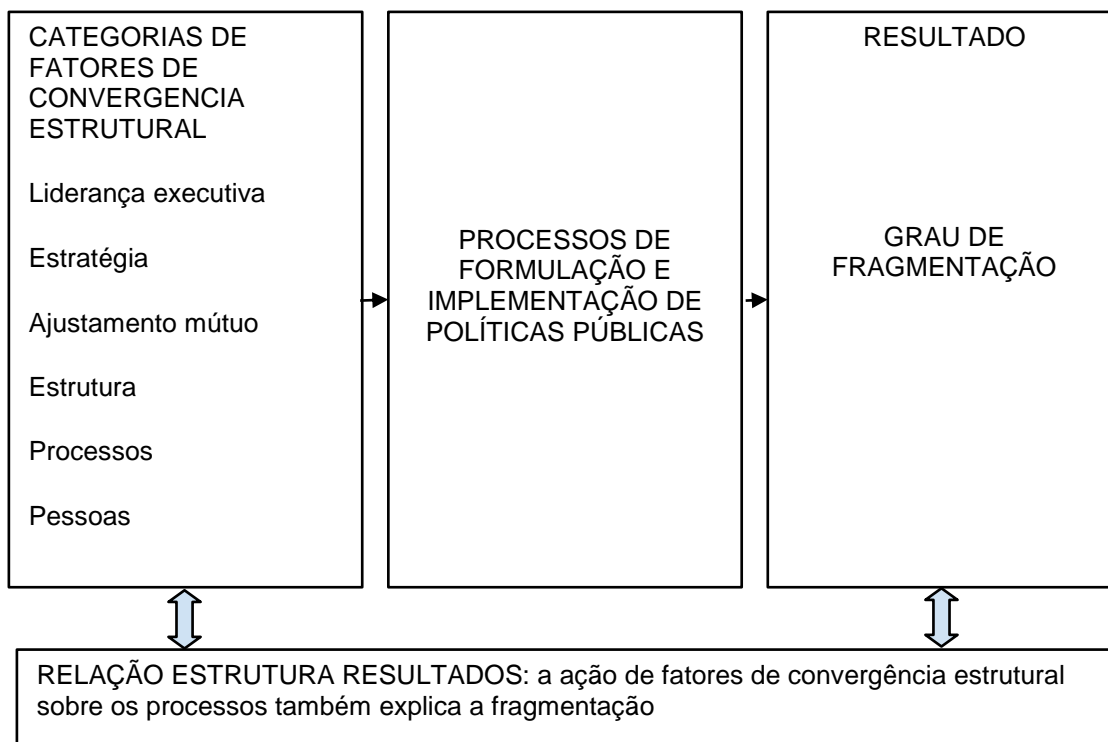
No caso do Brasil, Cunill-Grau (2005 apud INOJA & JUNQUEIRA, 2005) aponta que a prática da intersectorialidade é dificultada devido à tradição setorializada, a qual se superpõem duas “camadas” de poderes: o das corporações setoriais e o político partidário, com suas práticas de “distribuição” das secretarias (ou ministérios, no âmbito federal) para grupos ou partidos que apoiam os governos. A existência de governos de coalizão, inclusive, pode tornar os órgãos criados para a ação intersectorial muito vulneráveis em relação à formulação de políticas. Nesse sentido, parece que desde o início do posicionamento de uma temática na agenda pública ela vem com um risco inerente de fragmentação.

Segundo a literatura, a intersectorialidade é uma tarefa desafiadora, porque não atende somente a coordenação entre setores, mas significa alterar as dinâmicas e os processos organizacionais, relativos à fragmentação dos atores envolvidos nos processos e nas entregas (JUNQUEIRA, 1998, 2000; apud Cunill, 2014).

O Programa Criança Feliz tem esse desafio da intersectorialidade na prática, por conta da composição do Comitê Gestor Intersectorial. Esta instância deve planejar ações de forma integrada e articulada entre as diversas áreas envolvidas – assistência social, saúde, educação, cultura e direitos humanos, conforme descrito no capítulo 4.

Por isso, como explicado no ponto anterior, o desafio da integração ou fragmentação dos atores, dos processos e das responsabilidades na intersectorialidade surge pela ausência ou presença da coerência das políticas públicas. Martins (2005) propõe analisar seis categorias de fatores de convergência estrutural de uma política ou programa para entender se uma política tende a fragmentar-se ou a integrar-se (internamente ou com outros setores).

Quadro 1 Modelo de análise de fragmentação, segundo Martins



Fonte: Martins (2005, p.282)

Conforme mencionado, se as propensões à integração e à fragmentação são elementos opostos a serem analisados nas políticas com base na intersectorialidade, o mesmo autor sugere um roteiro para realizar uma análise qualitativa dessa característica no processo de implantação intersectorial. Com base nesse roteiro, analisar-se-á a sua aplicação ao Programa Criança Feliz no capítulo 4, de diagnóstico do programa, bem como serão indicadas algumas recomendações ao final deste trabalho. A seguir, introduz-se esse exercício, que será aprofundado no 4º capítulo.

Quadro 2 Roteiro para análises qualitativas da fragmentação, segundo Martins

Grupo	Variável	Propensão à integração	Propensão à fragmentação
Liderança executiva	Gestão do poder	O executivo principal exerce forte liderança e governa (administra o conflito) buscando o consenso (e um integrador).	O executivo principal não exerce forte liderança ou divide para governar, mediante incentivo à competição interna.
	Visão	O executivo principal manifesta sua visão, e esta aparece de forma central no seu discurso político.	O discurso político do executivo principal não revela claramente uma visão mobilizadora.
Estratégia	Plano	Há um projeto nacional ou de governo expresso claramente sob a forma de um plano.	As diretrizes e os objetivos centrais de governo não estão claros nem integrados sob a forma de um plano.

	Sistema de planejamento	Há um sistema de planejamento que estabelece objetivos, meios de alcance e mecanismos de monitoramento e avaliação.	Os objetivos são difusos, os meios não assegurados, o monitoramento e a avaliação não são sistêmicos.
Ajustamento mútuo		Há evidências de que predominam formas de coordenação negociada (coordenação negativa, barganha, solução de problemas e coordenação positiva).	Há evidências de que predominam formas de coordenação não negociada (ajuste paramétrico e ajustamento diferencial).
Estrutura	Desenho organizacional Coordenação	A macroestrutura está agrupada de tal forma que as áreas de responsabilidade estão claras e sob a supervisão do Presidente da República. Os mecanismos de coordenação conseguem promover o mínimo de integração horizontal e vertical necessária.	Há uma pulverização da macroestrutura, com perda de supervisão e sobreposições e paralelismos não-claros. Os mecanismos de coordenação não conseguem promover integração lateral ou vertical.
Processos	Autonomia Consenso operacional Integração vertical e horizontal	Os processos pertinentes ao subsistema de política perpassam diversos domínios institucionais, tornando-os interdependentes. Procedimentos, produtos e habilidades estão razoavelmente especificados nos processos pertinentes ao subsistema de política. Poucos <i>stakeholders</i> , baixo conflito de autoridade dos domínios institucionais, resultados claros e formas de integração bem estabelecidas.	Os domínios institucionais são preponderantemente autônomos na execução das atividades. Há conflito e ambiguidade ou não há especificação satisfatória em relação a procedimentos, produtos e habilidades. Grande diversidade de <i>stakeholders</i> , limitações na autoridade dos domínios institucionais, demandas conflitantes, e múltiplas e complexas formas de integração.
Pessoas	Valores	Uma ou poucas comunidades epistêmicas dotadas de meios de interlocução.	Diversas comunidades epistêmicas sem meios de interlocução.

Fonte: Martins (2005, p. 283 - 284)

1.3.4. *Benchmarking*¹¹ - políticas de primeira infância brasileiras e internacionais

Neste capítulo, serão descritos algumas políticas e alguns programas existentes no Brasil – uma nacional, e outras do Rio Grande do Sul, de Pernambuco, do estado e do município de São Paulo e de Boa Vista – e em outros países da América Latina, como Colômbia, Cuba e Chile, que tiveram avanços importantes ou evidenciam desafios similares ao contexto brasileiro. Também será feita uma análise dessas políticas considerando os três referenciais teóricos – agenda, federalismo e intersectorialidade – destacando os pontos comuns e as diferenças entre esses programas, pois assim ter-se-á um panorama geral de algumas políticas de primeira infância e será possível realizar melhores recomendações.

Serão referenciadas para cada uma das experiências: âmbito territorial, data de início, objetivo, público alvo, áreas envolvidas e metodologia de atendimento de cada programa ou política.

1.3.4.1. Experiências nacionais

As experiências abaixo foram selecionadas por se tratarem de políticas reconhecidas nacional e/ou internacionalmente, por terem sido formuladas por diferentes motivos e com ações diversas. Elas auxiliarão na análise de elementos comuns, desafios e contextos diversos que possibilitam a comparação com o programa objeto deste estudo, o Programa Criança Feliz.

O Brasil Carinhoso foi escolhido porque é uma política nacional que envolve ao menos três ministérios, e é antecedente ao Programa Criança Feliz; o Programa Infância Melhor (PIM), do Rio Grande do Sul, por ser uma política pioneira de primeira infância no país, servindo inclusive de inspiração para o Programa Criança Feliz, com estudos nacionais (da FMCSV, da Fundação Getulio Vargas - FGV) e internacionais (como do Banco Interamericano de Desenvolvimento, do Centro de Referência Latinoamericano de Educación Preescolar - CELEP e da Universidade McMaster de Toronto/Canadá) sobre ele e seus possíveis impactos; o Programa Mãe Coruja,

¹¹Segundo Spendolini (1993), *benchmarking* é um processo contínuo de investigação, de aprendizado com os outros, que busca ideias pragmáticas para a melhoria de qualquer atividade empresarial. Para este trabalho, usou-se essa ferramenta para buscar referências de políticas de primeira infância e entender como é o desenho e implementação de cada uma.

devido à sua metodologia diferenciada, por seu histórico e a forma como entrou na agenda política; o Programa Família que Acolhe (Boa Vista/RR), por se tratar de uma experiência municipal fora de São Paulo; e as duas políticas existentes no estado de São Paulo, o São Paulo pela Primeiríssima Infância, estadual, e a São Paulo Carinhosa, municipal, por serem implantadas na localidade objeto desta pesquisa.

Em relação às experiências internacionais, incluiu-se a experiência de Cuba, o *Educa a Tu Hijo*, por ter sido tanto uma pioneira na América Latina, existente desde 1992, quanto inspirado políticas brasileiras (no que diz respeito às visitas domiciliares); o *Chile Crece Contigo*, porque é um dos países com melhores indicadores socioeconômicos da região; e o *De Cero a Siempre*, pois a Colômbia também é uma referência na primeira infância: em Bogotá foi assinado um pacto internacional entre alguns países da América Latina, chamado de Agenda Regional para o Desenvolvimento Integral na Primeira Infância, contendo quatro compromissos relacionados ao desenvolvimento infantil até os 6 anos de idade (REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA, 2017), a saber:

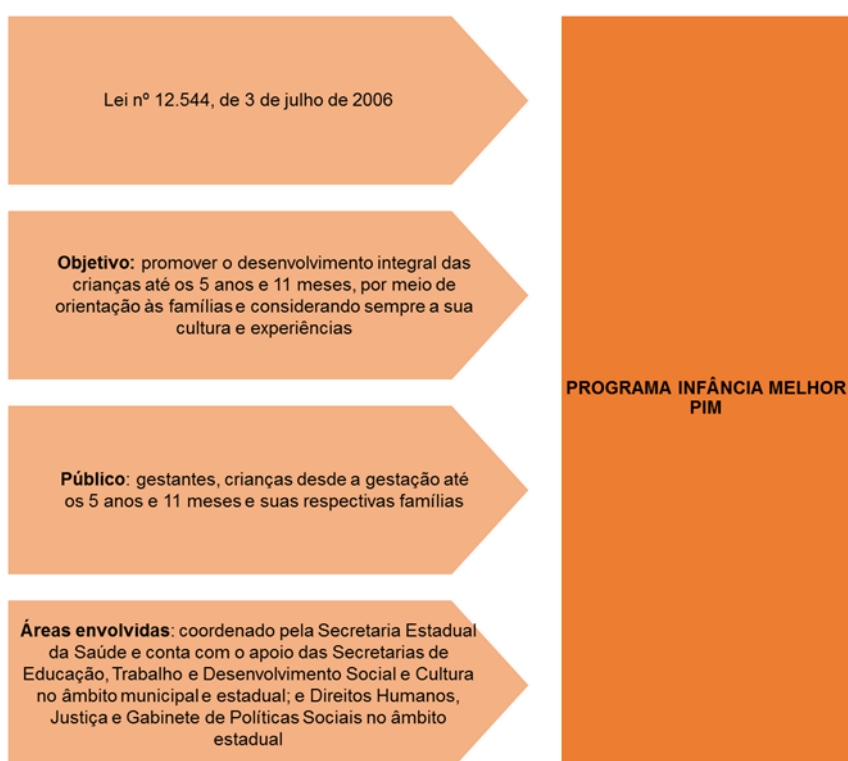
“gerar processos participativos para a definição de metas e indicadores do desenvolvimento integral na Primeira Infância, baseados no enfoque nos direitos; criar e/ou fortalecer um mecanismo institucional, com autoridade orçamentária, de articulação entre os setores e jurisdições; fortalecer a gestão do atendimento integral e de qualidade para a Primeira Infância nos serviços e nas práticas de criação por parte das famílias; e construir e consolidar uma coalizão sociopolítica que dê prioridade ao desenvolvimento integral na Primeira Infância, tanto nas políticas públicas quanto no comprometimento dos cidadãos” (CAF, 2017 s/p).

Figura 4 Programa Brasil Carinhoso



Fonte: Elaboração própria com base nas informações do programa

Figura 5 Programa Infância Melhor

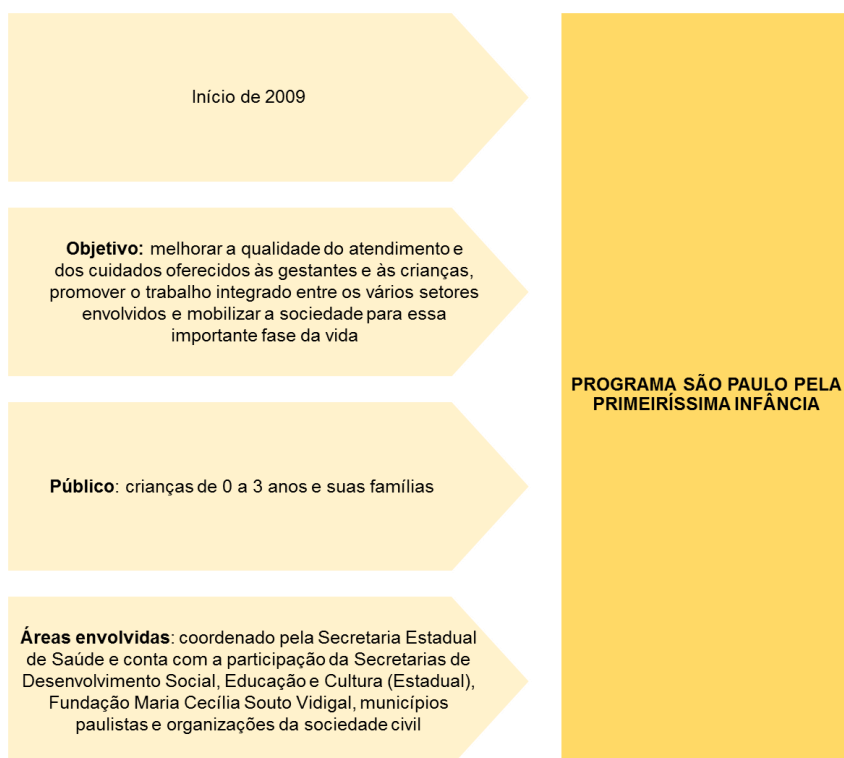


Fonte: elaboração própria com base nas informações dos programas e entrevistas

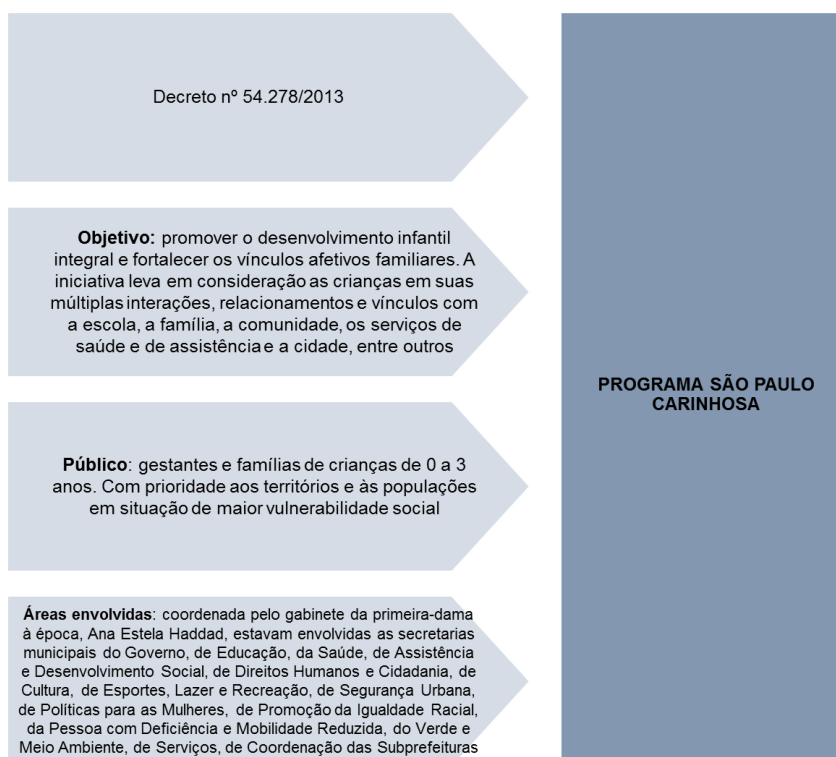
Elaboração base nas

Figura 6 Programa Mãe Coruja

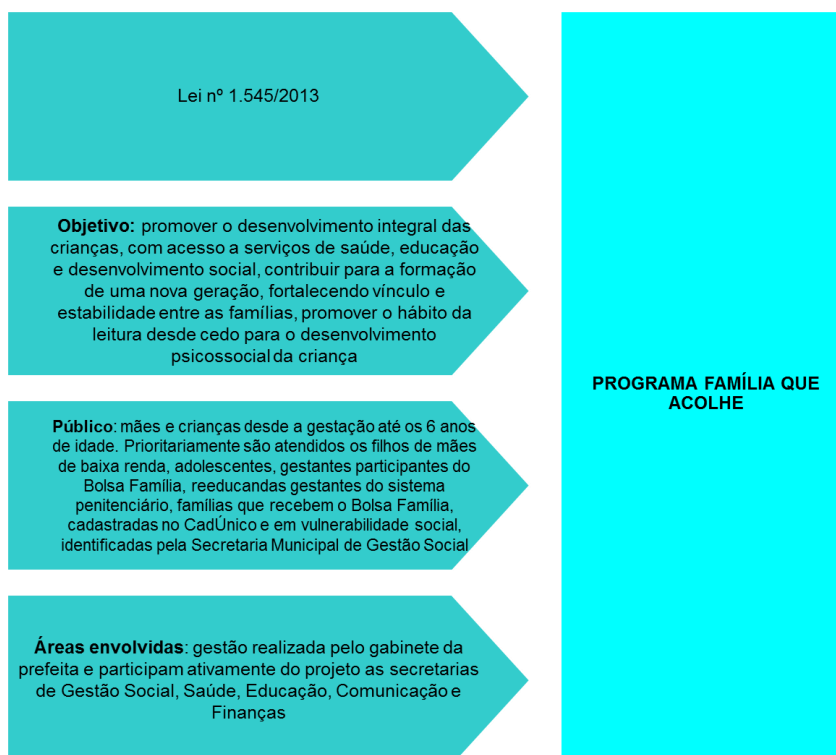
Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos programas

Figura 7 Programa São Paulo pela Primeiríssima Infância

Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos programas e entrevistas

Figura 8 Programa São Paulo Carinhosa

Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos programas e entrevistas

Figura 9 Programa Família que Acolhe

Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos programas

1.3.4.2. Experiências Internacionais

Figura 10 Programa *Educa a Tu Hijo* - Cuba



Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos programas

Figura 11 Programa *Chile Crece Contigo* - Chile



Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos programas

Figura 12 Programa *De Cero a Siempre* - Colômbia



Fonte: Elaboração própria com base nas informações dos programas e entrevistas

Neste momento, a análise dos nove programas e políticas citados anteriormente, referem-se à data de início, à forma de institucionalização, aos objetivos, ao público-alvo, aos atores envolvidos, às ações e aos resultados. Para mais detalhes sobre metodologias e resultados, disponibiliza-se no anexo 2 uma síntese com esse material. Buscaram-se artigos de avaliações dos programas citados, principalmente aquelas relacionadas à gestão, mas apenas foram encontrados os dados disponibilizados no anexo. Somente o PIM tem mais informações, porém não na perspectiva da gestão.

O programa mais antigo é o *Educa a Tu Hijo*, com início em 1992. Os mais recentes são o São Paulo Carinhosa, já descontinuado, e o Família que Acolhe, ambos iniciados em 2013.

Do total de experiências, sete foram institucionalizadas por meio de lei – somente o programa São Paulo pela Primeiríssima Infância não foi transformado em lei – e o Programa *Educa a Tu Hijo* tem características de gestão próprias de um regime totalitário. Por sua parte, o Mãe Coruja conta com a participação e o envolvimento direto do gabinete e da assessoria especial do governador. O São Paulo Carinhosa era coordenado pelo gabinete da primeira-dama, o Família que Acolhe, gerida pelo gabinete da prefeita, e o *De Cero a Siempre* está sob coordenação da primeira dama do país.

Em relação ao objetivo, quase todas as experiências referem-se diretamente ao desenvolvimento das crianças, exceto o Brasil Carinhoso, cujos propósitos são transferir recursos financeiros para garantir o acesso e a permanência das crianças na Educação Infantil, e contribuir com ações de cuidado e segurança alimentar e nutricional.

Ao olhar-se o público alvo, todos os programas e políticas atendem crianças e suas famílias, sendo alteradas apenas as faixas etárias das crianças. Mas, a política *De Cero a Siempre* não explicita que o atendimento acontece às famílias também, apesar de incluir que o atendimento é feito para crianças desde a concepção até os 6 anos. Além disso, das nove experiências, sete especificam que o atendimento é preferencial ou focalizado para crianças e famílias em situação de vulnerabilidade.

Sobre as áreas envolvidas, as nove experiências contam com a participação de Saúde, Educação e Assistência Social. Somente os programas Mãe Coruja e Família que Acolhe têm a colaboração da área de planejamento, gestão e/ou finanças.

Do total, apenas três programas e políticas têm como uma de suas ações as visitas domiciliares - PIM, São Paulo Carinhosa e *Educa a Tu Hijo*. E oito realizam oficinas, formações ou dão orientações às famílias ou aos profissionais envolvidos na política de primeira infância - PIM, Mãe Coruja, São Paulo pela Primeiríssima Infância, São Paulo Carinhosa, Família que Acolhe, *Educa a Tu Hijo*, *De Cero a Siempre* e *Chile Crece Contigo*.

E, finalmente, ao analisar os resultados das políticas e dos programas, pode-se afirmar que Brasil Carinhoso, PIM, Mãe Coruja e *Educa a Tu Hijo* têm seus resultados diretamente relacionados aos objetivos dos programas, já o São Paulo Carinhosa não divulgou resultados relacionados diretamente ao seu propósito, e São Paulo pela Primeiríssima Infância, Família que Acolhe, *De Cero a Siempre* e *Chile Crece Contigo* apresentaram resultados ligados parcialmente aos seus fins. No caso do São Paulo pela Primeiríssima Infância não estão claros os indicadores de qualidade de atendimento e cuidado às gestantes.

1.3.4.3. Pontos fortes e desafios das experiências nacionais e internacionais

Como parte das análises, também foi elaborado um quadro síntese com os principais pontos fortes e desafios dos diferentes programas e políticas analisados,

sob o triângulo teórico de agenda, federalismo¹² e intersectorialidade (fragmentação ou integração entre diferentes atores, áreas e níveis de governo).

Quadro 3 Análises do *benchmarking* sob o referencial teórico de agenda, federalismo e intersectorialidade

Programa	Agenda	Federalismo	Intersectorialidade
Brasil Carinhoso	- Problemas específicos: alta concentração de pessoas em extrema pobreza entre crianças e adolescentes de até 14 anos; baixo acesso à Educação Infantil; descumprimento do Plano Nacional de Educação (PNE)	<p>Pontos fortes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Indução para que municípios ampliem a oferta de vagas em creches e melhorem o atendimento, por meio da transferência de recursos <p>Desafios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Porcentagem do valor do repasse para os municípios foi alterado por meio de Medida Provisória 729/2016 	<p>Pontos fortes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Continha em seus princípios a intersectorialidade <p>Desafios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realizar ações integradas
Programa Infância Melhor (PIM) - Rio Grande do Sul	<p>- Especialista: entrou na agenda por conta de Osmar Terra, na época secretário estadual de saúde, que tem formação médica e sensibilizou-se com os avanços das pesquisas das neurociências. Quando prefeito de Santa Rosa, entre 1993-1996, visitou Cuba e conheceu a experiência <i>Educa a Tu Hijo</i></p> <p>- Problema específico: diminuição da mortalidade infantil no estado</p> <p>- Vontade política: quando se tornou lei</p>	<p>Pontos fortes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aliança entre o estado e os municípios para uma ação coordenada (cessão e alocação de funcionários de uma gestão para outra e apoio técnico permanente e financeiro por parte do estado); - Como o desenvolvimento infantil era uma prioridade no plano de metas do governo, os gestores municipais foram mobilizados para a realização de ações conjuntas para implementação do programa em todo o estado - Reconhecimento e respeito às particularidades dos municípios - Municípios têm autonomia para ter iniciativas próprias, complementares e/ou de expansão do programa <p>Desafios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alinhamento do programa estadual (PIM), que já existe há 15 anos, com o programa federal (PCF), criado há 2 	<p>Pontos fortes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ações superaram a prática fragmentada na atenção às famílias em situação de risco ou vulnerabilidade - Cooperação e apoio de organizações multilaterais - Articulação com segundo e terceiro setores - Existência do Comitê Gestor Intersectorial (CGI) e Grupo Técnico Estadual (GTE) <p>Desafios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Identificação constante de parcerias fora do governo (empresas e sociedade civil) - Alinhar as diferentes perspectivas das áreas em relação à criança e sua família para que todos compartilhem do mesmo ideal

¹² No caso das experiências em países com sistemas unitários, as análises foram baseadas em dois elementos: complementaridade e concorrência dos diferentes níveis e a presença da lógica da intersectorialidade

Programa	Agenda	Federalismo	Intersectorialidade
		<p>anos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Questões administrativas e legais, principalmente para contratação dos visitantes domiciliares 	
Mãe Coruja - Pernambuco	<ul style="list-style-type: none"> - Problema específico: alta taxa de mortalidade infantil e materna no estado - Vontade política: o então governador quis enfrentar os problemas relacionados à mortalidade infantil e materna 	<p>Pontos fortes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Sensibilização do governador com os prefeitos e as primeiras-damas - Capacidade de diálogo - A gestão e o monitoramento do programa são descentralizados e ascendentes - Clara definição dos papéis e responsabilidades <p>Desafios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Desigualdade nas diversas regiões de atuação do programa, com problemas e especificidades que influenciavam as taxas de mortalidade infantil e as condições das famílias - Diferenças e fragilidades nas estruturas básicas de atenção primária existentes nos municípios 	<p>Pontos fortes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Definição clara do papel de cada secretaria dentro seu escopo - Existem modelos e fluxos de informações que estimulam a troca de experiências, mas é flexível de acordo com cada realidade - Gestão integrada: possibilita ter um espaço de pactuação e monitoramento <p>Desafios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Articulação com diversos atores envolvidos e carência de suporte
São Paulo pela Primeiríssima Infância	<ul style="list-style-type: none"> - Especialistas: política desenhada e implementada, nos primeiros 9 municípios, pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal - Vontade política: em alguns municípios por conta do apelo eleitoral, já que possibilita a melhorar os indicadores. Em outros, pelo gestor entender a importância do tema 	<p>Pontos fortes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Todos terem como foco as crianças <p>Desafios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Nível central tem uma distância grande com o município, por isso é importante que haja uma articulação intermediária - Em relação a governabilidade. Nível central não pode decidir o perfil do articulador municipal, por exemplo - Morosidade em relação a alguns processos - Relacionados ao financiamento para a realização de capacitações e ter pessoas para atuarem no programa 	<p>Pontos fortes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Existência de comitê intersectorial garante a governança e que os setores se conversem - Possibilitou maior aproximação entre as áreas - Existe mais potencial para práticas integradas - Criação de programações conjuntas - Há municípios que conseguiram que haja um representante do programa em cada equipamento público <p>Desafios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Falta clareza entre os setores/áreas e como cada um pode contribuir em determinado contexto - Todos precisam estar alinhados em relação às concepções

Programa	Agenda	Federalismo	Intersetorialidade
			- Planejar conjuntamente e pensar orçamentos integrados
São Paulo Carinhosa	- Especialista e vontade política: devido à sua trajetória profissional, Ana Estela Haddad, elegeu a primeira infância como tema para o qual se dedicaria durante toda a gestão	Pontos fortes: - Considerando que se trata de uma política municipal, a articulação era maior com o governo federal, pois a política foi inspirada no Brasil Carinhoso - Apoio da ministra do MDS	Pontos fortes: - Tentativa do trabalho intersetorial - Foi a primeira política pública de primeira infância no município Desafios: - Falta de recursos próprios para o programa - Havia disputa de recursos entre as secretarias - Dificuldade de diálogo entre as secretarias - Mudança de processos e de trabalho – as pessoas trabalham de formas diferentes
Família que Acolhe - Boa Vista	Vontade política da prefeita	Desafios: - Articulação entre o programa municipal e o PCF, federal	Pontos fortes: - Instituições envolvidas comunicam-se de forma articulada e em rede - É um programa com serviços integrados, oferecidos pela rede de cuidados com primeira infância - Articulação com organizações do terceiro setor e outras internacionais
<i>Educa a tu hijo</i> - Cuba	- Especialista: estudo realizado nos anos 70 pelo Instituto Central de Ciências Pedagógicas sobre alternativas de Educação para crianças das zonas rurais e montanhosas	- Existência de um grupo que opera nos níveis nacional, provincial e municipal. Ele ajuda a concretizar as estratégias	Pontos fortes: - Existência de um grupo encarregado de coordenar as ações a serem realizadas com caráter intersetorial Desafios: - Foi um programa implementado dentro de um regime totalitário. A ideia das visitas domiciliares não é somente uma ferramenta de garantia de acesso aos serviços, também pode ser considerada como ferramenta de monitoramento e controle

Programa	Agenda	Federalismo	Intersetorialidade
<i>De Cero a Siempre</i> - Colômbia	- Especialistas - estudos internacionais	- A Comissão intersectorial se replica em departamentos e em municípios associados - União tem contato direto com organizações territoriais, para informá-las sobre a política, sensibilizá-las sobre sua importância e acompanhamento em sua apropriação e aplicação	Pontos fortes: - Criada uma Comissão Intersetorial para a Atenção Integral à Primeira Infância - Conseguiu que os orçamentos setoriais convertessem em metas e objetivos conjuntos - Sistema de Acompanhamento ao Desenvolvimento Integral da Primeira Infância - acompanhamento criança por criança
<i>Chile Crece Contigo</i>	- Vontade política: desenhado pelo Conselho Assessor Presidencial da Infância a pedido da então presidente	Pontos fortes: - Os níveis nacional, regional e estadual dentro do modelo de gestão do ChCC formam uma rede de apoio e auxílio técnico que permite ao nível local contar com os recursos (tanto técnicos quanto financeiros) necessários para uma correta implementação - Os municípios desempenham um papel-chave na operação local do Sistema e na articulação da entrega dos serviços e benefícios Desafios: - Estudos oficiais mostram que as redes enfrentam dificuldades e existem diferenças importantes na consolidação em cada comuna (Midaglia, 2014)	Pontos fortes: - Comitê de Ministros que teve, também, a responsabilidade de elaborar os projetos de lei e determinar os alinhamentos políticos e técnicos para a implementação das reformas Desafios: - Que a intersectorialidade seja incluída no ciclo da política e o conjunto de regiões, províncias e comunas do Chile vá além da intencionalidade de compartilhar informação e protocolos de trabalho (Cunill-Grau, Fernández; Thezá Manríquez, 2015) - Garantir que o sistema alcance seu funcionamento ótimo em cada um dos municípios, porque ainda há diferenças na materialização da oferta

Fonte: (autoras)¹³ Elaboração própria com base nas informações dos programas e entrevistas

Sem detalhar cada uma das experiências, observa-se que em relação à agenda os pontos mais comuns foram a vontade política e o que chamamos de “especialista” na agenda pública não governamental, em termos de Kingdon (2006),

¹³ Autoras elaboraram com base em informações dos programas

pois teve influência da atuação e trajetória profissional de alguns atores chave (secretário, ministro ou primeira-dama), estudos, cursos ou *advocacy*.

Sobre os pontos fortes, destacam-se na temática de federalismo: a aliança entre os entes para uma ação coordenada; mobilização e sensibilização dos municípios para realização de ações conjuntas; reconhecimento e certa flexibilidade em relação às especificidades e ao contexto dos municípios, inclusive respeitando suas autonomias; clara definição dos papéis; foco comum, entendimento das especificidades das crianças e a importância do seu desenvolvimento; e descentralização da gestão e monitoramento. Mas o que é comum a pelo menos duas políticas é o diálogo entre os entes. Em relação à intersetorialidade, tê-la como princípio nas políticas já demonstra que se trata de algo intrínseco da temática da primeira infância. Comprova-se também que a articulação com outros atores além do governo – empresas, sociedade civil e organizações multilaterais – em termos da intersetorialidade no sentido amplo, como diria Farah, é indispensável. A existência de ferramentas de flexibilidade para adaptação às diversas realidades evidencia coerência e coordenação, e são os principais pontos fortes. Por fim, o que é comum à maioria das políticas é a existência de um grupo intersetorial para gestão integrada.

Quanto aos desafios em relação ao federalismo, os mais citados são: financiamentos das políticas, por conta da insuficiência de recursos repassados aos municípios; questões administrativas e legais, principalmente referentes às contratações de pessoal; desigualdades territoriais, de atendimento, capacidades técnica e financeira; centralização de decisões importantes para implementação; distanciamento do nível central. E o desafio comum, citado por mais de uma experiência, foi a articulação entre programa local existente e programa federal. Entre os desafios de intersetorialidade, estão: realização de ações integradas; identificação de outros atores fora do governo; articulação de várias áreas; competição e falta de recursos; e intersetorialidade para além da intenção. Ao mesmo tempo em que podem ser pontos fortes, a falta de clareza em relação aos papéis e responsabilidades de cada área, as diferentes perspectivas das áreas em relação às crianças e suas famílias e a multiplicidade de contextos locais também se configuram como grandes desafios, dependendo dos contextos nos quais as políticas estão sendo implementadas.

Por fim, pode-se concluir que as políticas Brasil Carinhoso, São Paulo pela Primeiríssima Infância, São Paulo Carinhosa e *Educa a Tu Hijo* embora tenham em

suas essências e divulguem o caráter intersetorial, podem ser caracterizadas como mais fragmentadas, pois, de acordo com as suas ações, os atores envolvidos, os resultados, os pontos fortes e os desafios são as que mais apresentaram os elementos de fragmentação descritos nos capítulos anteriores. Já as experiências PIM, Mãe Coruja, Família que Acolhe, *De Cero a Siempre* e *Chile Crece Contigo* são mais integradas, pois possuem ações conjuntas e coordenadas entre as diversas áreas, e, portanto, maior coerência em relação aos seus objetivos e resultados.

1.4. Problema de pesquisa e hipóteses

Após leitura de todo o referencial teórico e levantamento de algumas políticas e alguns programas de primeira infância no Brasil e na América Latina, determinadas hipóteses começam a surgir para a análise do Programa Criança Feliz.

Quadro 4 Hipóteses que foram testadas

Em relação à agenda:	Será que a primeira infância entrou na agenda governamental por conta de um problema específico, como o surto e a ampliação de casos de Zika Vírus acarretando em crianças com microcefalia?
	Será que a primeira infância entrou devido ao “primeiro-damismo”, que acaba coordenando programas com essa temática e reforçando a questão de gênero, na qual as mulheres são responsáveis pelo cuidado das crianças?
	Será que a primeira infância está na agenda dos municípios, cujo perfil é de maior vulnerabilidade (com menor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), menor PIB e população, além de baixa capacidade de oferecer serviços de saúde e educação?
Em relação ao federalismo:	A adesão de estados e municípios ao Programa Criança Feliz acontece por conta dos recursos financeiros ou pelos desafios do território para atender à população?
	A relação entre os entes federados é de coordenação ou competição?
Em relação à intersectorialidade:	As diversas áreas envolvidas no programa atuam de forma fragmentada ou integrada?

Fonte: (autoras)

Portanto, para responder às hipóteses levantadas, a pergunta de pesquisa que se pretende resolver é como o Programa Criança Feliz está na agenda dos diversos atores da federação e se suas ações são realizadas de forma fragmentada ou integrada, identificando os padrões e as diferenças na formulação e implementação deste programa, que, em sua essência, se propõe a ser intersetorial.

2. ESCOLHAS METODOLÓGICAS

2.1. Escolhas metodológicas do estudo

Pela abrangência e características da intersetorialidade como variável estratégica que permite fazer comparações, tanto entre os diferentes níveis quanto entre as diversas áreas envolvidas, definiu-se que seria mais assertivo realizar uma pesquisa qualitativa, por meio de estudo de caso.

De acordo com Silva et al (2010), é possível identificar três tipos de estudos de caso para delimitar com mais eficiência e rigorosidade a coleta de dados e as conclusões das pesquisas. São eles: descritivo, interpretativo e avaliativo. Para efeitos do presente trabalho, a escolha foi interpretativa. Segundo Silva et al (2010), um estudo de caso interpretativo,

“(...) além de conter uma rica descrição do fenômeno estudado, busca encontrar padrões nos dados e desenvolver categorias conceituais que possibilitem ilustrar, confirmar ou opor-se a suposições teóricas. É fundamental que o pesquisador obtenha grande número de informações que lhe possibilite interpretar ou teorizar sobre o fenômeno. [...] é importante lembrar que o termo teoria, aqui, não está sendo utilizado com o mesmo significado das grandes teorias que constituem em sistemas fortemente inter-relacionados de proposições e conceitos abstratos que descrevem, predizem, e explicam amplas categorias de fenômenos. [...] A teoria aqui proposta, de alcance mais limitado, tem como meta a organização e o desenvolvimento de um conjunto integrado de conceitos e do relacionamento entre eles, sendo obtida a partir dos dados empíricos, coletados no campo e explicitamente identificados” (Silva et al, 2010).

A pesquisa qualitativa possui várias abordagens, devido às diferentes suposições teóricas em relação à compreensão dos objetos e focos metodológicos (Flick, 2009). No caso deste trabalho, pretende-se usar a linha baseada no construtivismo social, em que os indivíduos buscam a compreensão do mundo onde vivem e trabalham e desenvolvem significados subjetivos de suas experiências, por meio das interações com os demais e as normas históricas e culturais que operam em suas vidas. Por isso, esses significados são variados e múltiplos, fazendo com que o(s) pesquisador(es) busque(m) a complexidade das visões (Creswell, 2007).

Por outro lado, para complementar as análises qualitativas e confirmarem-se (ou não) algumas das hipóteses, fez-se necessário incluir algumas análises quantitativas, que serão descritas com mais detalhes nos próximos subcapítulos. Essa complementação também é vista como positiva por alguns autores, como Bryman

apud Flick (1992), o qual diz que as análises quantitativas podem complementar aquelas qualitativas e vice-versa e, segundo o próprio Flick (2009), usar variados métodos e estratégias de coleta de dados “supera as limitações de um método único”.

Cabe esclarecer também, que este estudo também tem limitações. Nos detivemos ao aprofundamento da intersetorialidade no Programa Criança Feliz, com a entrada da temática da primeira infância na agenda governamental e os desafios do federalismo brasileiro, já que, como mencionado antes, trata-se de um programa do governo federal e implementado pelos municípios. Optamos, portanto, por não falar sobre implementação de políticas públicas e os chamados burocratas de nível de rua, que, segundo Lotta (2012),

“são funcionários que trabalham diretamente no contato com os usuários dos serviços públicos, como, por exemplo, policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros” (LOTTA, 2012).

2.2. Instrumentos de coleta e análise de dados

2.2.1. Entrevistas

Segundo Flick (2009), um estudo de caso qualitativo tem como aspectos essenciais

“a escolha adequada de métodos e teorias convenientes; reconhecimento e análise de diferentes perspectivas; reflexões dos pesquisadores a respeito de suas pesquisas como parte do processo de produção de conhecimento; e variedade de abordagens e métodos” (FLICK, 2009).

Neste trabalho, por conta dos desafios já mencionados e por analisar-se o Programa Criança Feliz, formulado em nível federal, coordenado pelos estados e implementado pelos municípios, buscaram-se diferentes perspectivas e atores que pudessem contribuir com as presentes análises sob três óticas: visão mais sistêmica das políticas de primeira infância; olhar específico sobre o próprio Programa Criança Feliz; e perspectivas sobre demais programas de primeira infância utilizados no *benchmarking*.

Foram realizadas, entre junho e começo de julho, 16 entrevistas com cinco gestores públicos, seis técnicos e cinco especialistas na temática da primeira infância. Essas entrevistas foram semiestruturadas e utilizadas, como já dito, para identificar tendências conhecidas pelos especialistas na temática (GODOY, 2006) e aprofundar informações sobre os programas e as políticas utilizados no *benchmarking*, que

permitiram identificar tendências de fragmentação e de integração dos atores e de outros elementos envolvidos nas políticas de desenvolvimento de primeira infância.

Em relação à escolha dos entrevistados, conversou-se com as gestoras Maria do Carmo Brant (secretária da Secretaria Nacional de Assistência Social) e Ely Harasawa (diretora da Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano) devido às suas experiências em educação e assistência social, terceiro setor e setor público, além de intersectorialidade. Elas também estão diretamente envolvidas com o Programa Criança Feliz. Em virtude das suas experiências com políticas de primeira infância e gestão pública, foram entrevistadas Cassia Marques (Prefeitura Municipal de São Paulo e ex-chefe de Gabinete de Ana Estela Haddad), Maria Daguiar de Araujo Jesuino Moura (supervisora do programa Criança Feliz no município de Santa Cruz do Piauí) e Regina Pacheco (professora da Fundação Getúlio Vargas e ex-secretária adjunta da Secretaria Municipal de Governo, responsável pela formulação de uma política de primeira infância no município).

Ademais, os técnicos Eduardo (visitador do PCF do município de Osasco), Ligia Bestetti e Priscila Vieira (coordenadoras do comitê gestor do Programa São Paulo pela Primeiríssima Infância), Mariana Haddad (assessora do São Paulo Carinhosa), Cleci de Souza Lima Martins (técnica do Programa Primeira Infância Melhor) e Camilo Peña Porras (da Comissão Intersectorial de Primeira Infância da política *De Cero a Siempre*) foram selecionados por estarem ou terem participado da implementação de programas e das políticas de primeira infância.

Por fim, para complementação das informações foram entrevistados os especialistas Naercio Menezes (coordenador do Núcleo Ciência Primeira Infância), Vital Didonet (especialista em primeira infância), Jennifer Guevara (especialista do CIPPEC), Marina Fragata (Gerente de Conhecimento Aplicado da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal) e Miriam Pragita (secretaria executiva da Rede Nacional pela Primeira Infância), em atenção às suas atuações em temas relacionados à primeira infância, e, também, para entender-se o surgimento da temática na agenda Brasil

2.2.2. Surveys - estados e municípios de São Paulo que aderiram ao PCF

Além das entrevistas, para tornar as análises ainda mais completas, obter possíveis padrões e diferenças em relação à adesão ao PCF e entender os níveis de fragmentação e integração em diferentes contextos e momentos, decidiu-se que seria

importante realizar o campo em alguns municípios, já que não se conseguiria visitar os 232 municípios aderentes ao programa.

No entanto, em virtude dos desafios descritos no subcapítulo explicativo 2.2.5 sobre o contato com a SEDS e pela oportunidade que surgiu graças a um encontro de formação para coordenadores estaduais do PCF, promovido pelo MDSA na cidade de São Paulo entre os dias 25 e 29 de junho de 2018, optou-se por ampliar o escopo das análises e realizarem-se duas *surveys*: uma focada nos estados que aderiram ao PCF e outra nos municípios paulistas aderentes ao programa (objeto inicial do trabalho).

De acordo com Bryman (1989), a pesquisa do tipo *survey* é uma coleta de dados em um número de unidades e em um determinado período de tempo, que visa reunir sistematicamente informações quantificáveis para um número de variáveis que são examinadas com o objetivo de encontrar padrões de associações. Portanto, a finalidade desta ferramenta foi de caráter descritivo, porque queria-se descobrir a distribuição de certos atributos e características da amostra estudada, e, do mesmo modo, exploratório, pois foi aplicado em uma situação de investigação inicial, buscando a identificação de elementos críticos e apresentando novas possibilidades que podem ser estudadas em uma *survey* mais controlada (Babbie, 1999).

No encontro com os coordenadores estaduais, a pesquisadora Roberta realizou algumas entrevistas e estabeleceu contato com os 23 coordenadores¹⁴ para posterior envio da *survey*. O questionário para resposta dos estados ficou disponível entre 17 de julho e 21 de agosto e contou com 24 perguntas (quadro 5) relacionadas aos três referenciais teóricos (agenda, federalismo e intersetorialidade) e ao PCF (percepção sobre o programa, organização, desafios e possíveis melhorias). Além disso, queria-se testar a hipótese sobre a figura da primeira-dama, se ela facilita o posicionamento da temática (e do programa) na agenda estadual ou se a presença da primeira infância é uma prioridade identificada ao longo de vários governos nas respectivas unidades federativas analisadas, por conta da sua proximidade com a liderança municipal.

¹⁴ Os estados do Paraná, Santa Catarina e Minas Gerais não aderiram ao Programa Criança Feliz. A hipótese da não adesão será descrita ao longo do trabalho.

Quadro 5 Perguntas para os estados (*survey* estados)

- 1) A primeira dama do Estado está envolvida no programa?
- 2) A Coordenação do Programa Criança Feliz é liderada por uma mulher?
- 3) Como foi feito o processo seletivo dessa pessoa?
- 4) A Coordenadoria do Programa Criança Feliz está sob qual pasta?
- 5) Na sua opinião, qual foi o governo (do seu Estado) que mais se importou pela política de desenvolvimento da primeira infância?
- 6) Qual foi a causa pela qual o Estado aderiu?
- 7) Quantos municípios aderiram ao Programa em 2017?
- 8) Quantos municípios aderiram ao Programa em 2018?
- 9) Algum município desistiu do Programa em 2018?
- 10) O Comitê gestor estadual foi instituído?
- 11) O comitê gestor estadual é composto por quais representantes?
- 12) Grupo técnico estadual é composto por quais representantes?
- 13) Qual a frequência para realização das reuniões do comitê gestor estadual?
- 14) A coordenação estadual do PCF possui Plano de Ação Estadual - PCF?
- 15) A coordenação estadual tem conhecimento se todos os municípios possuem Plano de
- 16) Quantos municípios possuem?
- 17) O Estado realiza supervisão e acompanhamento das ações do programa criança feliz no âmbito municipal?
- 18) O Estado realiza encontro com os coordenadores municipais do Programa Criança Feliz?
- 19) Qual periodicidade?
- 20) O Estado possui outro Programa de Primeira Infância?
- 21) Está articulado?
- 22) Além desse repasse, existe contrapartida do Estado para municípios atuarem Programa Primeira Infância?
- 23) Se a política de primeira infância no Brasil fosse uma pessoa, por favor descreva que tipo de pessoa seria?
- 24) Se você tivesse a possibilidade de mudar algum elemento do programa Criança Feliz, o que mudaria e porquê?

Fonte: (autoras)

Em relação à *survey* dos municípios, o objetivo foi aprofundar o conhecimento dos que aderiram ao PCF e de suas respectivas características. O questionário foi enviado, com o auxílio da SEDS, aos 232 municípios participantes do PCF, os quais deveriam respondê-lo entre 03 e 23 de agosto (data de corte do estudo). Foram recebidas 150 respostas, sendo 11 repetidas, ou seja, 139 municípios responderam. Isso corresponde a 60% dos municípios aderentes.

A utilização desta ferramenta qualitativa justifica-se também pela vontade de cobrir um território muito extenso em pouco tempo e de compreender como as mesmas perguntas são respondidas por gestores de diferentes municípios.

A *survey* continha 20 perguntas referentes à organização do PCF no município, com o intuito de coletar informações sobre a coordenação do programa, composição do comitê gestor intersetorial, número de monitores e visitantes¹⁵, relação com as outras áreas envolvidas no programa e articulação com outros programas e outras políticas existentes da assistência social.

Principalmente no quadro 12, foi sistematizada a informação das respostas sendo identificado que, pela quantidade de vezes que apareceram as palavras do campo lexical de cuidado a imagem comum é de assistência social.

¹⁵ Anexo 1: Respostas da *Survey*

Quadro 6 Perguntas para os municípios que aderiram ao Programa Criança Feliz em 2018 (*survey* municípios)

Identificação e Caracterização
Dados gerais de identificação e caracterização do Programa Criança Feliz e do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social, o qual corresponde à participação da política de assistência social.
Nome do Município
Desde o momento da adesão até hoje, houve troca de comando na prefeitura, no órgão gestor e/ou conselho municipal de assistência social no município?
O Programa Criança Feliz já possui um/a coordenador/a no município?
Qual a área de atuação da/o coordenador/a do Programa Criança Feliz?
Qual a função da/o coordenador/a do Programa Criança Feliz no município?
O Programa Criança Feliz já possui o Comitê Gestor Municipal?
Assinale as áreas que possuem representantes no Comitê Gestor Municipal do Programa Criança Feliz
O município já iniciou as visitas?
Qual é a cobertura do Programa Primeira Infância no SUAS?
Qual a quantidade atual de Visitadores?
Qual a quantidade atual de Supervisores?
Qual é o vínculo empregatício?
Qual carga horária dos Supervisores e Visitadores?
Considerando as ações de intersetorialidade, como você avalia a interação do programa com os serviços: Conselho tutelar, Conselho de Direitos, UBS, Apoio a bebês e gestantes, creches e pré escola, pontos de cultura.
Quais as principais necessidades das famílias que são identificadas nas visitas domiciliares e que estão para além do escopo central do PCF?
Diante das demandas das famílias, como os diversos profissionais – visitador, supervisor, coordenador do CRAS – atuam e dialogam a fim de dar o devido encaminhamento à questão?
Como se dá a complementariedade entre o PAIF e o PCF no atendimento às famílias?
Existem espaços institucionais nos territórios para a realização de diálogos entre o SUAS e o PCF?
Descreva como os espaços institucionais se organizam nos territórios para a realização de diálogos entre o SUAS e o PCF. Caso contrário, descreva os entraves.
Dados do responsável municipal

Fonte: (autoras)

Para além do objetivo já exposto, as pesquisadoras fizeram, como um dos produtos do Termo de Referência, parte da sistematização e análise dos resultados desta *survey*, para auxiliar o monitoramento e a tomada de decisão por parte da SEDS.

Quadro 7 Municípios que responderam à *survey*

Aguai	Engenheiro Coelho	Lins	Salesópolis
Agudos	Fartura	Lucélia	Santa Bárbara d'Oeste
Altinópolis	Garça	Mairinque	Santa Cruz das Palmeiras
Alumínio	Guararema	Matão	Santa Fé do Sul
Americo Brasiliense	Hortolândia	Mirandópolis	Santa Maria da Serra
Amparo	Iacanga	Mococa	Santa Rosa de Viterbo
Apiá	Ibaté	Mogi das Cruzes	São Bento do Sapucaí
Araçariguama	Ibirarema	Mongaguá	São Carlos
Araraquara	Ibitinga	Monte Aprazível	São João da Boa Vista
Arujá	Ibiúna	Nazaré Paulista	São José da Bela Vista
Assis	Igaraçu do Tietê	Nova Europa	São José dos Campos
Atibaia	Ilha Comprida	Nova Granada	São Luiz do Paraitinga
Bariri	Ilhabela	Olimpia	São Manuel
Barra Bonita	Iracemápolis	Orlândia	São Pedro
Barra do Chapéu	Irapuã	Ouro Verde	São Sebastião
Barra do Turvo	Itaberá	Palestina	Serrana
Barrinha	Itanhaem	Panorama	Sertãozinho
Boa Esperança do Sul	Itapeva	Pauliceia	Sete Barras
Botucatu	Itapevi	Pederneiras	Severínia
Brodowski	Itapira	Peruíbe	Socorro
Caconde	Itápolis	Piracaia	Sorocaba
Cajati	Itarare	Piracicaba	Sumaré
cajuru	Itariri	Pirajui	Tambaú
Campo Limpo Paulista	Itatiba	Pontal	Tanabo
Cândido Mota	Itirapina	Potim	Tapiratiba
Capão Bonito	Itupeva	Quatá	Taquaritinga
Capivari	Jaboticabal	Registro	Taquarituba
Caraguatatuba	Jaguariúna	Ribeirão Bonito	Teodoro Sampaio
Casa Branca	Jandira	Ribeirão Branco	Tiete
Colina	Jarinu	Ribeirão Grande	Urupês
Conchal	José Bonifácio	Ribeirão Preto	Valentim Gentil
Cravinhos	Jundiaí	Rio Grande da Serra	Várzea Paulista
Descalvado	Juquiá	Riolândia	Vera Cruz
Dois Córregos	Leme	Riversul	Votuporanga
Duartina	Limeira	Rosana	

Fonte: *Survey* enviada pela SEDS aos municípios que aderiram ao PCF

2.2.3. Indicadores socioeconômicos e partidos políticos

Conforme mencionado no subcapítulo 2.1, decidiu-se realizar análises quantitativas para complementar todas as demais qualitativas, mas também corroborar (ou não) algumas das hipóteses levantadas.

Para isso e para entender quais indicadores podem ou não ter relação com a adesão ao PCF por parte dos municípios de São Paulo, foram selecionados alguns dados socioeconômicos (população, PIB per capita e Índice de Gini), mortalidade até os 5 anos, casos notificados e confirmados relacionados ao Zika Vírus e o Índice Paulista da Primeira Infância - IPPI, que serão justificados no quadro 8. Também observou-se o partido político do Executivo dos municípios para entender se existe algum perfil dos municípios que aderiram ao programa.

Quadro 8 Justificativa da escolha dos indicadores

Indicador	Justificativa da escolha
População	Checar se o porte está relacionado à adesão ao programa. Comprovar (ou não) a hipótese de que municípios menores aderem mais
Produto Interno Bruto per capita	Entender se os estados/municípios mais pobres aderem mais ao PCF. Confirmar (ou não) que os entes aderem por conta dos repasses financeiros do programa
Índice de Gini	Entender se existe alguma relação entre a adesão ao PCF e o grau de concentração de renda (indicador de desigualdade)
Mortalidade de crianças até 5 anos	Corroborar (ou não) se este fenômeno teve alguma relação com a adesão ao PCF
Notificações de recém-nascidos e crianças, com alterações no crescimento e desenvolvimento, possivelmente relacionadas à infecção pelo vírus Zika e outras etiologias infecciosas	Corroborar (ou não) se este fenômeno teve alguma relação com a adesão ao PCF
Casos notificados e confirmados de febre pelo vírus Zika	Devido à indisponibilidade de acesso aos dados de "notificações de recém-nascidos e crianças com alterações no crescimento e desenvolvimento, possivelmente relacionadas à infecção pelo vírus Zika" por município, optou-se por incluir esse indicador, que também é relacionado ao vírus Zika, para corroborar (ou não) se este fenômeno teve alguma relação com a adesão ao PCF
Índice Paulista da Primeira Infância (IPPI)	Indicador, elaborado pelo Seade, que "reflete a capacidade dos municípios do estado de São Paulo de promover o desenvolvimento infantil por meio do acesso aos serviços de saúde e educação voltados às crianças menores de seis anos" (SEADE, 2018). Como esse é o único indicador relacionado à temática da primeira infância e também traz elementos da prestação de serviços em duas áreas importantes, como saúde e educação, foi incluído na análise

Fonte: (autoras)

2.2.4. Outros instrumentos

Outro instrumento utilizado neste trabalho é a análise documental. De acordo com Ludke e André (1986),

“a análise documental pode se constituir numa técnica valiosa de abordagem de dados qualitativos, seja complementando as informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema” (LUDKE; ANDRÉ, 1986).

Segundo Godoy (1995b, p. 21-22), o conceito de “documento” deve ser entendido de forma ampla, incluindo materiais científicos ou não, estatísticas e elementos iconográficos. Podem ser considerados documentos quaisquer materiais escritos que possam ser usados como fontes de informação. Para Ludke e André apud Caulley (1981), esse tipo de análise busca identificar informações factuais nos documentos a partir de questões ou hipóteses de interesse.

No presente trabalho, as autoras analisaram parte da Constituição Federal de 1988 para identificar: responsabilidades dos entes federados; os marcos nacionais e internacionais relacionados à primeira infância (Convenção dos Direitos da Criança, Estatuto da Criança e Adolescente e Marco Legal pela Primeira Infância); legislação dos programas e das políticas utilizados no *benchmarking*; além de decretos e portarias vinculados ao Programa Criança Feliz. Essas análises darão suporte às sugestões de ajuste no capítulo de Recomendações.

2.2.5. Desafios em relação ao contato com a SEDS

Neste subcapítulo destacaremos todo o relacionamento com a SEDS e os seus vários interlocutores. Na figura 13, apresentamos um breve resumo mensal com todos os contatos realizados.

Cabe mencionar que o primeiro contato com a Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo aconteceu com o Murilo Lemos, diretor técnico de Recursos Humanos, no mês de fevereiro, com o objetivo das pesquisadoras se apresentarem e alinharem-se as expectativas em relação ao termo de referência (TdR).

Após esse contato inicial, o Murilo sugeriu que as autoras do presente estudo falassem com a Ligia Pimenta, que naquele momento era a coordenadora da

Coordenadoria de Desenvolvimento Social (CDS), setor responsável pelo PCF na secretaria. A primeira conversa com ela foi marcada em fevereiro, com os objetivos de validar e entender melhor o problema e os produtos propostos no TdR.

No mês de março, foram realizadas mais duas reuniões com a SEDS. Uma com a funcionária Arlete, devido ao intuito de apresentar o problema e os produtos redefinidos após a conversa anterior, e outra com a Ligia e a Silvia, outra funcionária da CDS, visando validar o problema e os produtos, bem como já obter os contatos dos municípios para o campo.

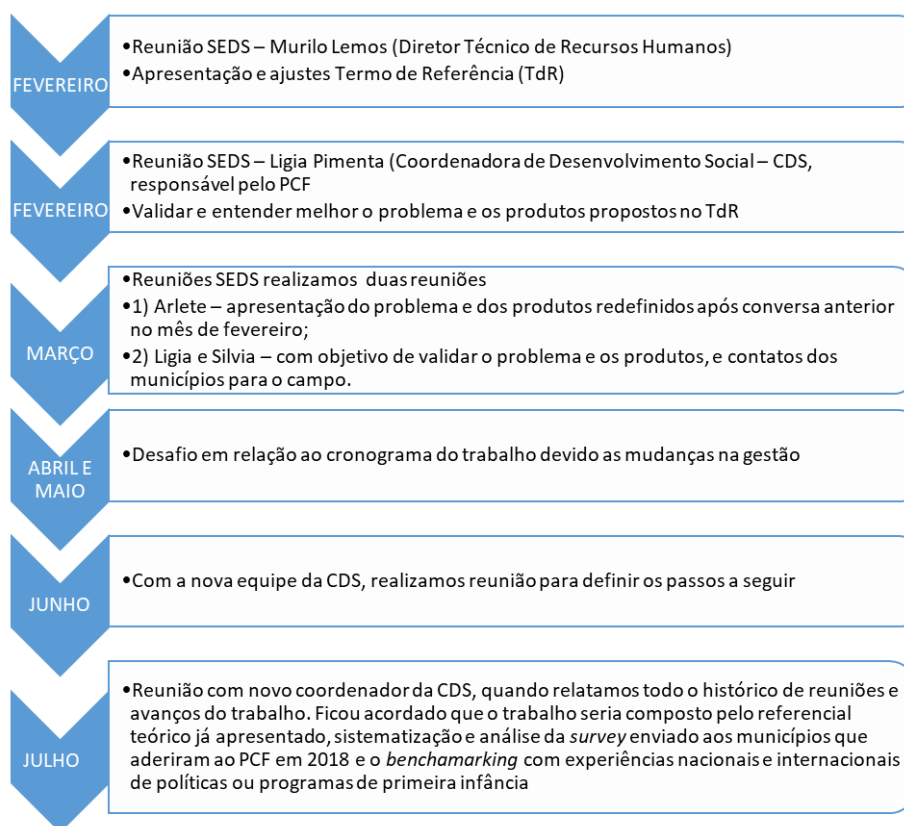
Nos meses de abril e maio, a Secretaria de Desenvolvimento Social e outras secretarias do Governo de Estado de São Paulo tiveram mudanças na gestão, o que se tornou um grande desafio em relação ao cronograma inicialmente proposto.

No mês de junho, com a nova equipe da CDS, promoveu-se mais uma reunião e conseguiu-se definir os passos a seguir. Em julho, o novo coordenador da CDS solicitou mais um encontro, no qual as pesquisadoras contaram todo o histórico de reuniões e os avanços do trabalho até então. Nessa ocasião, limitaram-se os produtos a serem entregues e o cronograma.

Portanto, ficou acordado com a equipe da Secretaria de Desenvolvimento Social que o trabalho seria composto pelo referencial teórico apresentado nos capítulos anteriores, bem como pela sistematização e análise da *survey* enviada aos municípios que aderiram ao programa em 2018 e do *benchmarking* com experiências nacionais e internacionais de políticas ou programas de primeira infância. Complementarmente, fez-se uma *survey* aos estados que aderiram ao Programa Criança Feliz, objetivando entender se há diferenças regionais e até mesmo entre os estados em relação à sua percepção quanto ao programa, incluindo uma análise dos indicadores socioeconômicos, demográficos e políticos dos municípios paulistas que aderiram ao PCF.

Com base em todo o anterior, atendeu-se ao que propõe Umberto Eco, que é realizar o exercício de analisar um objeto de estudo em constante mudança e movimento, dinâmico e com diferentes atores mesmo em momentos nos quais todas essas variáveis pareciam incontroláveis.

Figura 13 Resumo do relacionamento com a SEDS



3. ANÁLISES PRELIMINARES

Para as análises preliminares, empregou-se o modelo de regressão múltipla, a equação que mostra como a variável dependente y (adesão ou não dos municípios de São Paulo ao PCF) está relacionada com as variáveis independentes mencionadas no subcapítulo 4.1 (IPPI, população, mortalidade até os 5 anos, PIB per capita, casos notificados e confirmados de Zika de 2016 e 2017 e índice de Gini) (Anderson et al, 2007).

Com essa análise, queria-se testar as hipóteses de que a adesão ao PCF está relacionada a:

- Baixa capacidade do município em oferecer serviços de saúde e educação (Índice Paulista de Primeira Infância);
- Municípios de pequeno e médio porte (população);
- Municípios com alta taxa de mortalidade de crianças até os 5 anos;
- Municípios com menor PIB per capita;
- Casos notificados e confirmados do vírus Zika entre 2016 e 2017;
- Municípios com maior Índice de Gini, ou seja, maiores desigualdades – mesmo que São Paulo não seja o estado mais desigual do Brasil.

Conforme mencionado antes, para os municípios de São Paulo, fez-se a regressão com todas as variáveis independentes do quadro 8.

Tabela 1 Resultados da regressão com todos os indicadores do quadro 8 - municípios

RESUMO DOS RESULTADOS - MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO								
Estatística de regressão								
R múltiplo	0,289638791							
R-Quadrado	0,084018119							
R-Quadrado ajustado	0,073033698							
Erro padrão	0,462909123							
Observações	643							
ANOVA								
	gl	SQ	MQ	F	F de significação			
Regressão	9	12,48105434	1,386783816	6,471683723	7,74226E-09			
Resíduo	633	136,0708836	0,214284836					
Total	644	148,551938						
	Coefficientes	Erro padrão	Stat t	valor-P	95% inferiores	95% superiores	Inferior 95,0%	Superior 95,0%
Intercepto	-0,068093927	0,26662219	-0,253402324	0,798493079	-0,591663749	0,453471893	-0,591663749	0,453471893
Variável X1 (IPPI)	-0,049414847	0,131784792	-0,323354004	0,744869061	-0,347474983	0,248646689	-0,347474983	0,248646689
Variável X2 (população)	-2,14088E-08	1,13997E-07	-0,184616079	0,853389118	-2,48088E-07	2,06262E-07	-2,49069E-07	2,06262E-07
Variável X3 (mortalidade até 5 anos)	-0,019163243	0,007671997	-2,49807764	0,012738677	-0,084230796	-0,004099691	-0,034230796	-0,004099691
Variável X4 (PIB per capita)	1,1051E-06	7,03641E-07	1,566093016	0,11782453	-2,80371E-07	2,49077E-06	-2,80371E-07	2,49077E-06
Variável X5 (casos de Zika notificados 2016)	0,000245783	0,000646211	0,38034823	0,703816636	-0,001023187	0,001514733	-0,001023187	0,001514733
Variável X6 (casos de Zika confirmados 2016)	0,000809638	0,001009219	0,30682993	0,759073869	-0,001672152	0,002291468	-0,001672152	0,002291468
Variável X7 (casos de Zika notificados 2017)	0,002567226	0,002284029	0,483846218	0,627243804	-0,007809059	0,01294831	-0,007809059	0,01294831
Variável X8 (casos de Zika confirmados 2017)	-0,027963641	0,017600442	-1,58880833	0,112602547	-0,062323749	0,006598468	-0,062323749	0,006598468
Variável X9 (Índice de Gini)	1,638802849	0,330180183	4,79688842	2,67809E-06	0,971150182	2,346433116	0,971150182	2,346433116

Fonte: (autoras)

Logo em seguida, elaborou-se outra regressão apenas com as variáveis X independentes de população, PIB per capita e Índice de Gini, transformados em log. O resultado pode ser conferido na tabela 2.

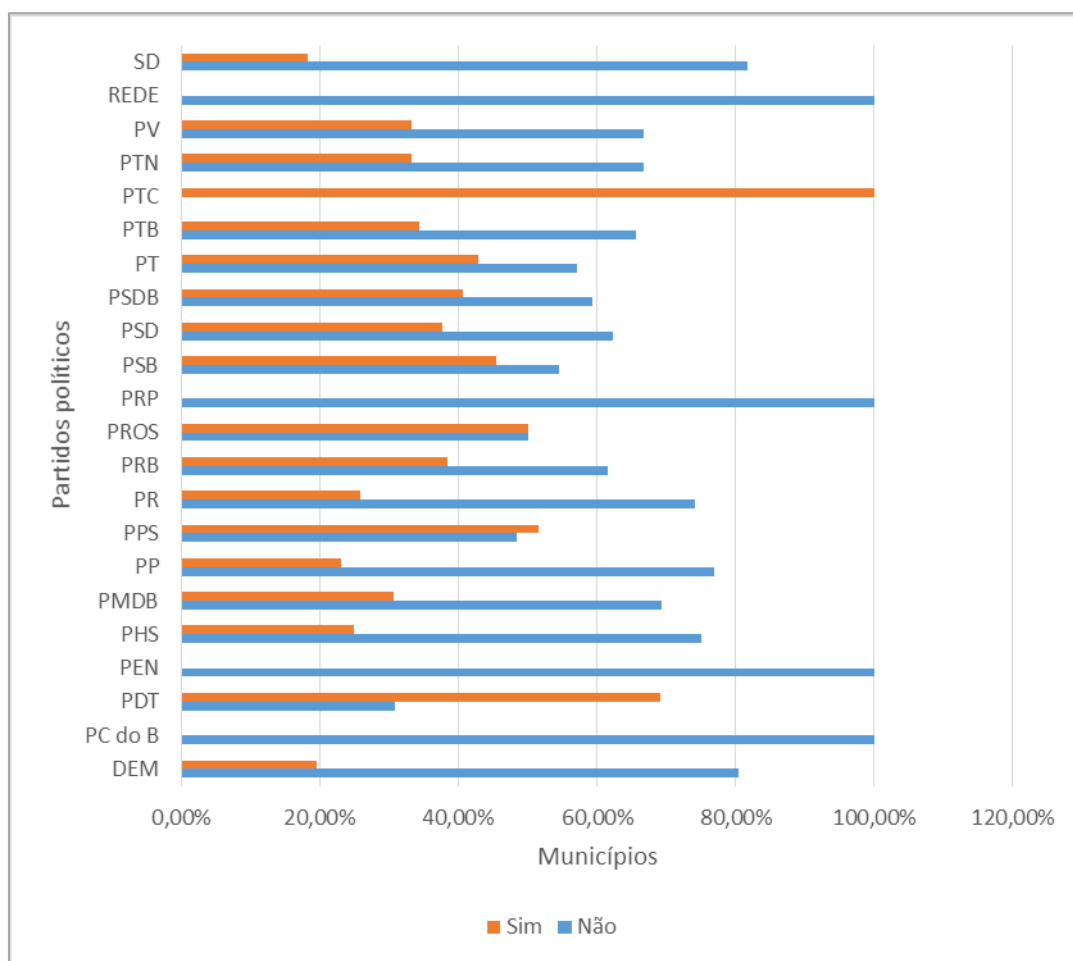
Tabela 2 Resultados da regressão com os indicadores de população, PIB per capita e Índice de Gini do quadro 8 - municípios

RESUMO DOS RESULTADOS - MUNICÍPIOS DE SÃO PAULO									
<i>Estatística de regressão</i>									
R múltiplo	0,485123075								
R-Quadrado	0,235344398								
R-quadrado ajustado	0,231765666								
Erro padrão	0,420962184								
Observações	645								
ANOVA									
	<i>gl</i>	<i>SQ</i>	<i>MQ</i>	<i>F</i>	<i>F de significação</i>				
Regressão	3	34,96086639	11,65362213	65,76196246	4,41285E-37				
Resíduo	641	113,5910716	0,17720916						
Total	644	148,551938							
	<i>Coefficientes</i>	<i>Erro padrão</i>	<i>Stat t</i>	<i>valor-P</i>	<i>95% inferiores</i>	<i>95% superiores</i>	<i>Inferior 95,0%</i>	<i>Superior 95,0%</i>	
Interseção	-0,867381335	0,351659175	-2,466539756	0,013903061	-1,557924524	-0,176838146	-1,557924524	-0,176838146	
Variável X1 (população)	0,166363434	0,01423384	11,6878817	9,60095E-29	0,138412845	0,194314023	0,138412845	0,194314023	
Variável X2 (PIB per capita)	-0,031096768	0,031402232	-0,990272552	0,322414574	-0,092760443	0,030566907	-0,092760443	0,030566907	
Variável X3 (Índice de Gini)	0,078733551	0,154807059	0,508591479	0,611213598	-0,225256698	0,3827238	-0,225256698	0,3827238	

Fonte: (autoras)

Ao analisar essas regressões dos municípios de São Paulo, observa-se que na primeira regressão (tabela 1) o modelo é considerado bom, pois seu F de significação é de 7,74. Mas, apenas os indicadores de PIB per capita e Índice de Gini apresentaram Start t acima de 1,0 (1,56 e 4,73, respectivamente), supondo que eles têm uma relação com a adesão dos municípios ao PCF. E, ao realizar a regressão com as variáveis população, PIB per capita e Índice de Gini em log (tabela 2), o modelo não é tão forte como o anterior, pois o F de significação é menor que 5. No entanto, o Start t de população é bastante alto: 11,6.

Quanto à análise relacionada aos partidos políticos dos prefeitos dos municípios de São Paulo, elaborou-se o seguinte gráfico:

Gráfico 1 Partidos políticos dos municípios de São Paulo por adesão ao PCF

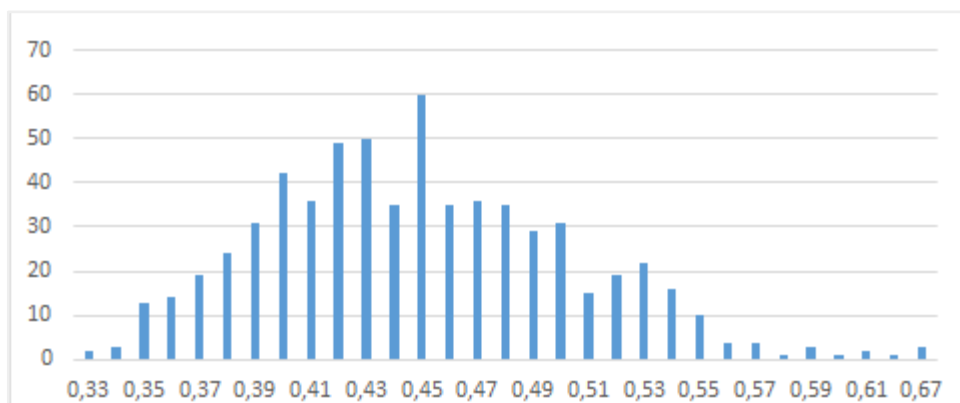
Fonte: site Folha de São Paulo

O gráfico 1 mostra que não há homogeneidade em relação aos partidos que aderem ao programa, pois há municípios governados tanto por partidos de “esquerda” quanto de “direita”.

Portanto, essas análises quantitativas ajudam a compreender quais indicadores externos ao programa estão mais relacionados à adesão e a rejeitar algumas hipóteses: – não se comprovou que problemas ligados à mortalidade de crianças de até 5 anos e notificações e confirmações referentes aos casos do vírus Zika estão vinculados à adesão ou não do programa; a baixa ou alta capacidade do município em oferecer serviços de saúde e educação também não tem relação com a adesão. Por outro lado, alguns indicadores mostram alguma conexão com a adesão (ou não) ao PCF, tais como população (porte do município), PIB per capita e Índice de Gini.

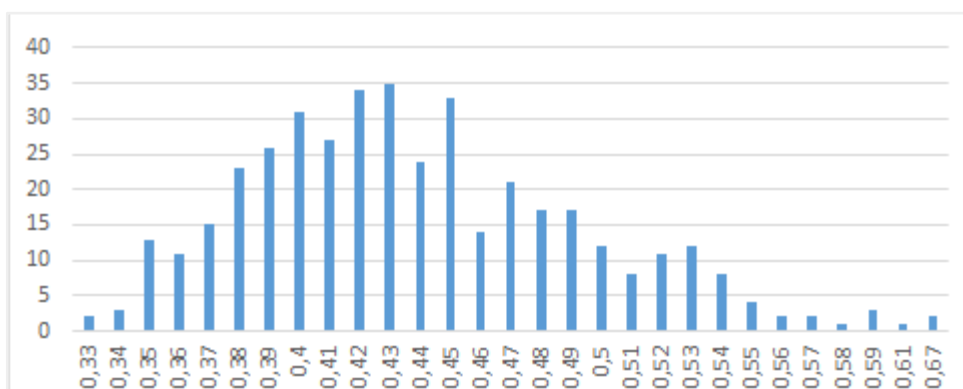
Por isso, pode-se identificar um certo perfil de município específico que adere ao programa, como mostram os gráficos 2, 3, 4 e 5. A maioria dos municípios têm Índice de Gini entre 0,3 e 0,6 e população abaixo de 100.000 habitantes.

Gráfico 2 Índice de Gini – todos os municípios de São Paulo



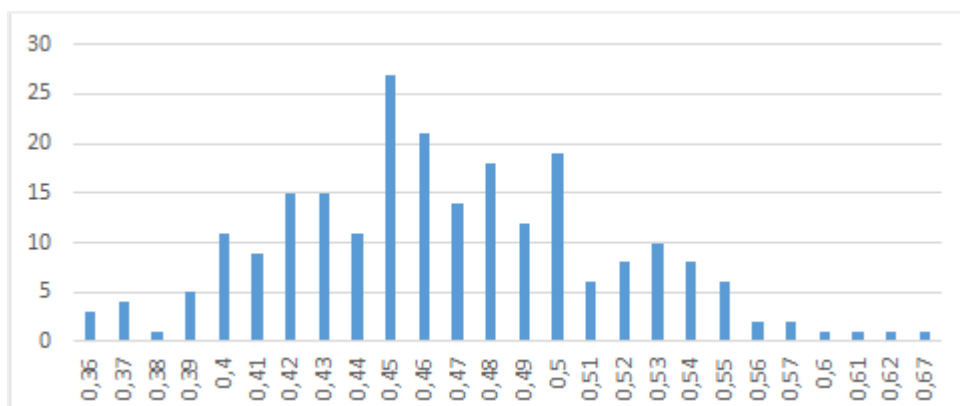
Fonte: (autoras)

Gráfico 3 Municípios que não aderiram ao PCF

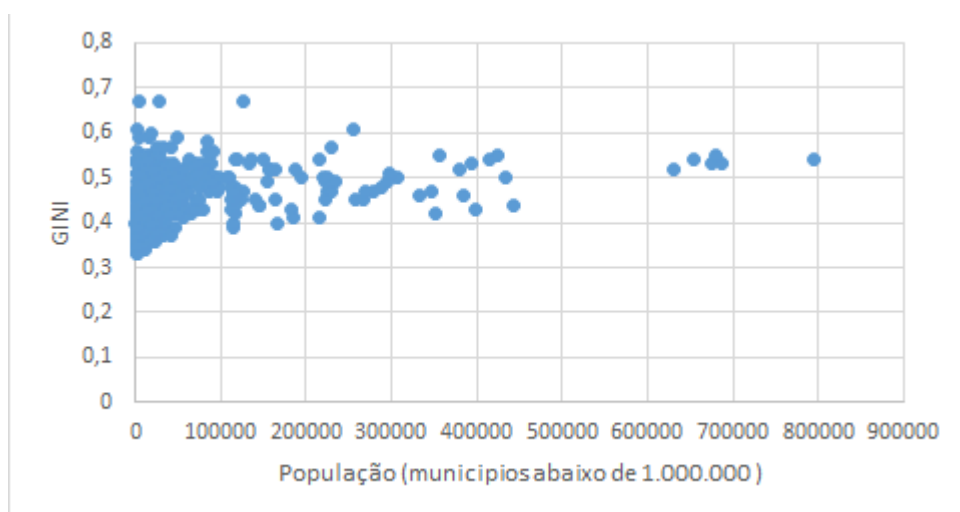


Fonte: (autoras)

Gráfico 4 Municípios que aderiram ao PCF



Fonte: (autoras)

Gráfico 5 Municípios que aderiram e responderam

Fonte: (autoras)

As análises de correlação e os gráficos sugerem indícios sobre a aderência ao programa nos municípios com maior desigualdade.

4. DIAGNÓSTICO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ

Neste capítulo, apresenta-se como está formulado o programa e alguns pontos da sua implementação. Em particular, quais são as suas características, quem o coordena e quem o implementa. Posteriormente, serão analisadas as respostas da *survey* enviadas aos municípios do estado de São Paulo para caracterização do avanço do programa em cada localidade. Também será analisado a *survey* enviada aos estados com o objetivo de entender: a) colaboração ou cooperação, como dilemas próprios do federalismo; b) a agenda pública, para identificar a *policy image*; e c) integração ou fragmentação entre as pastas ou os setores, para identificar a coerência e a qualidade da intersectorialidade. Todos esses elementos serão as bases para as recomendações finais.

4.1. Principais características do Programa Criança Feliz

No Brasil, como mencionado anteriormente, o tema da primeira infância ganhou maior expressão na agenda pública nos últimos anos, sobretudo a partir da aprovação, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), do Plano Nacional pela Primeira Infância, em 2010; da sanção da Lei nº 12.722, de 03 de outubro de 2012, que criou o Brasil Carinhoso inserido no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria; a instituição, pelo Ministério da Saúde, da Política Nacional de Atenção à Saúde da Criança (Portaria MS nº 1.130/2015); e da estratégia da Rede Cegonha (Portaria MS nº 1.459, 2011). Em 2016, a partir da aprovação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), da inclusão e modificação de dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e de outras legislações, permitiu-se que as iniciativas encontrassem um lugar normativo próprio e possibilitou-se aos gestores a validação de políticas existentes e a elaboração de outras, como é o caso do Programa Criança Feliz.

Desde o lançamento do programa, uma série de decretos, portarias e resoluções foram publicadas, que vão desde disposições sobre financiamento à instituição e designação de pessoas para a composição do comitê intersectorial, a saber:

Quadro 9 Normativas e legislações do Programa Criança Feliz

LEI	Descrição
Portaria nº 295-2016	Disposições acerca do financiamento do Programa Criança Feliz - SUAS
Resolução nº 20-2016 - CNAS	Aprova Critérios de Partilha - Programa Primeira Infância no SUAS
Resolução CIT 4/2016	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
Resolução CIT 5/2016	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
Decreto de 07 de março de 2017	Institui o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância
Resolução nº 07, de 22 de maio de 2017 - CNAS	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
Resolução nº 19-2016 - CNAS -	Institui o Programa Primeira Infância no SUAS
Instrução Operacional nº 01/2017-SNAS	Dispõe sobre a utilização de recursos do financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social – SUAS
Portaria nº 442-2017	Dispõe sobre o financiamento do Programa Criança Feliz
Portaria nº 442-2017	Dispõe sobre o financiamento do Programa Criança Feliz - Retificação
Portaria nº 141, de 4 de agosto de 2017	Dispõe acerca do período para adesão ao Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS
Portaria nº 488, de 1º de dezembro de 2017	Designa membros do Comitê Gestor do Programa Criança Feliz
Portaria nº 498, de 29 de novembro de 2017 - Altera a Portaria nº 442, 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 – SUAS
Portaria nº 03, 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

Portaria nº 02, de 10 de janeiro de 2018	Divulga a relação dos municípios que concluíram o aceite ao Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS, nos termos da Portaria SNPDH nº 03, de 12 de dezembro de 2017, até o dia 30 de dezembro de 2017 – Retificação
Portaria Nº 1.375, de 4 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 (PCF) no âmbito do Sistema Único de Assistência Social

Fonte: (autoras)

O programa prioriza crianças e famílias em situação de vulnerabilidade e risco social: a) gestantes, crianças de até 36 meses e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; b) crianças de até 72 meses e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; c) crianças de até 72 meses 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. Para o ano de 2018, o orçamento previsto foi de R\$ 1 bilhão para o acompanhamento semanal de 311.000 crianças e gestantes, com adesão de 2.140 municípios. A meta estimada é de 700.000 crianças (MDSA, 2018).

- Princípios: Os princípios do programa são a ação intersetorial e integrada das políticas e o fortalecimento das redes de proteção e cuidado nos territórios (assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, etc.).
- Objetivo geral e objetivos específicos: O objetivo geral é promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância. Os objetivos específicos são: a) promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância; b) apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e cuidados perinatais; c) colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até 6 anos de idade; d) mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas e serviços públicos dos quais necessitem; e e) integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias.

O programa dispõe de 5 componentes:

1. Realização de visitas domiciliares periódicas, por profissionais capacitados, e de ações complementares que apoiem gestantes e famílias e favoreçam o desenvolvimento da criança na primeira infância;
2. Capacitação e 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;
3. Desenvolvimento de conteúdo e material de apoio para o atendimento intersetorial às gestantes, às crianças na primeira infância e às suas famílias;
4. Apoio aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, visando a mobilização, a articulação intersetorial e a implementação do programa, e;
5. Promoção de estudos e pesquisas acerca do desenvolvimento infantil integral.

Para começar as análises do programa, vale destacar que além dos desafios federativos, a intersetorialidade é um de seus princípios. Assim, algumas de suas características tendem a facilitar mais a fragmentação do que a integração e, com base nessa ideia, serão analisados os principais elementos em termos de gestão do programa. Para essas análises, contou-se com as respostas da *survey* enviada aos estados e os avanços da gestão reportados pelos municípios à Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, no marco das funções de monitoramento do programa.

4.2. A gestão do programa: do federal ao nível estadual e municipal

Antes de iniciar o detalhamento de cada um dos elementos de gestão, cabe mencionar que em relação às regiões brasileiras: 89,22% dos municípios do Nordeste aderiram ao PCF; 70,79% do Norte; 39,67% do Centro Oeste; 38,86% do Sudeste; e 13,26% do Sul, região com menor porcentagem de municípios que aderiram ao programa.

Como mencionado no capítulo 2, das escolhas metodológicas, tentou-se identificar correlações entre indicadores socioeconômicos, de saúde e partidários que pudessem esclarecer a entrada deste programa federal nas agendas estadual e

municipal. Como citado, não se conseguiu comprovar nenhuma das hipóteses com os dados oficiais, razão pela qual se decidiu focar as análises na *survey* enviada aos estados, assim como nas respostas recebidas pela *survey* enviada pelo assessor Rodrigo Lacchi aos municípios paulistas participantes, possibilitando a consolidação dos dados em um relatório situacional do Programa.

Essa *survey* foi enviada aos 232 municípios do estado de São Paulo que aderiram ao programa, mas somente 139 deles responderam (data de corte 23 de agosto de 2018).

Serão descritos os principais elementos de gestão tanto com a informação oficial do programa quanto com as respostas dos municípios à *survey* de agosto 2018.

4.3. O comitê gestor

Após a publicação do decreto que instituiu o programa, foi criado, em nível federal, o Comitê Gestor do Programa, com a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e representantes dos Ministérios da Saúde, Educação, Cultura e Justiça e Cidadania. Esse comitê define as estratégias de capacitação dos multiplicadores, supervisores e visitadores domiciliares. Os estados interessados em desenvolver as ações do Programa Criança Feliz assinam o Termo de Aceite, no qual se comprometem às seguintes iniciativas: a) instituir o Comitê Estadual Intersetorial para a Promoção do Desenvolvimento Infantil; b) apresentar o Plano Estadual para Promoção do Desenvolvimento Infantil; c) comprovar a existência de instância estadual de execução de políticas, programas e ações para promoção do desenvolvimento infantil, com indicação da área de governo responsável; d) realizar seminários regionais em conjunto com o governo federal para divulgar o programa para os gestores locais; e) supervisionar e oferecer apoio técnico na implementação e execução dos Planos Municipais para a Primeira Infância.

Os municípios devem solicitar a adesão ao Comitê Estadual Intersetorial para a Promoção do Desenvolvimento Infantil. O Termo de Aceite para municípios e Distrito Federal engloba as seguintes ações: a) instituir o Comitê Municipal Intersetorial para a Promoção do Desenvolvimento Infantil; b) apresentar o Plano Municipal para Promoção do Desenvolvimento Infantil; c) comprovar a existência de instância local de execução de políticas, programas e ações para promoção do desenvolvimento infantil; d) implementar ações de mobilização social e divulgação junto ao governo

local, à sociedade civil e à comunidade; e) desenvolver ações de apoio técnico aos profissionais das redes de atenção; f) comprovar iniciativas para o desenvolvimento infantil por meio de visitas domiciliares, de acordo com os parâmetros nacionais; g) participar das atividades de formação e educação continuada dos visitantes domiciliares; f) utilizar guias, manuais e protocolos de condutas do Programa Criança Feliz desenvolvidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário.

O comitê gestor tem um papel fundamental no Programa Criança Feliz, pois é o órgão que pensa toda a política, bem como planeja e articula as ações do programa. A composição deste comitê está prevista no art. 6º do Decreto número 8.869, de 5 de outubro de 2016, que instituiu o programa. A coordenação é do MDSA.

O comitê gestor é uma instância de planejamento, tomada de decisão e acompanhamento do Programa e deve estar presente em cada esfera federativa. Tem grande importância para assegurar o caráter intersetorial do Programa e a conjugação de esforços das diferentes políticas públicas. Os trabalhos do comitê gestor devem ser apoiados e subsidiados, em cada esfera, por um grupo técnico, também intersetorial (seguindo a composição do comitê gestor, mas sem se restringir a ela), que executará as decisões tomadas no âmbito do comitê gestor.

É fundamental que esta instância mantenha articulação, em cada esfera, com a Coordenação do Programa, com os Coordenadores do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, com o Comitê Gestor do Programa Bolsa Família e com Conselhos de direitos e das políticas setoriais, entre outros. Em âmbito nacional, o comitê gestor é composto por representantes dos ministérios responsáveis pelas políticas de saúde, assistência social, educação, cultura e direitos humanos.

Nos estados e municípios e no Distrito Federal, a composição dessa instância fica a cargo dos gestores locais, sendo obrigatória, porém, a presença de representantes das áreas de educação, saúde e assistência social. Cabe destacar ainda que os Comitês podem ter outros representantes que não figuram na esfera nacional. (BRASIL, 2017, p.10)

Considerando o pacto federativo, o Comitê Gestor Intersetorial assume diferentes papéis na gestão do Programa:

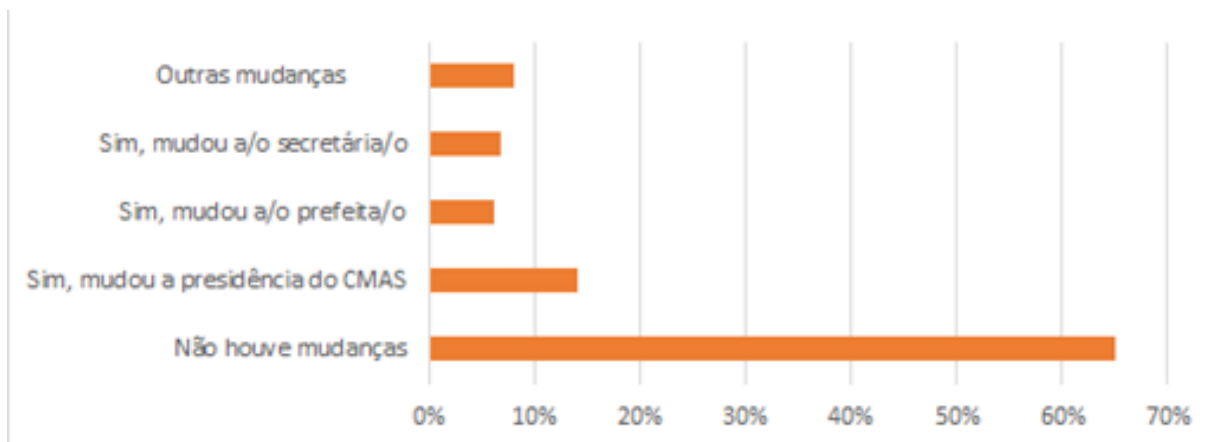
- Em nível nacional deve: a) planejar e articular os componentes do Programa de forma intersetorial; b) acordar instrumentos de regulação, normatização, protocolos e parâmetros nacionais que estabeleçam responsabilidades das diferentes políticas no Programa, e estratégias

para sua implantação, seu monitoramento e sua avaliação; c) aprovar materiais de orientações técnicas, de capacitação e educação permanente que serão disponibilizados a estados, Distrito Federal e municípios; d) tomar decisões quanto às etapas do Programa e responsabilidades das diferentes políticas em sua efetivação; e) definir estratégias, instrumentos e compromissos que fortaleçam a intersectorialidade do Programa, o apoio à implementação de suas ações e o suporte das diferentes políticas para o atendimento às demandas identificadas nas visitas domiciliares;

- Em nível estadual deve: a) formular plano regional transversal de implantação do Programa; b) planejar e organizar os seminários regionais de implantação do Programa; c) articular seus municípios e as redes estaduais de saúde, educação e assistência social de forma a garantir o acesso às crianças acompanhadas no âmbito do Programa Criança Feliz;
- Em nível municipal o Comitê Gestor Intersetorial deve: a) formular o plano de ação transversal local com o planejamento das visitas domiciliares; b) articular redes e serviços municipais de saúde, educação, assistência social, cultura, defesa de direitos humanos e defesa dos direitos das crianças e dos adolescentes, sem prejuízo de outras áreas, de forma a garantir o acesso às crianças acompanhadas no âmbito do Programa Criança Feliz.

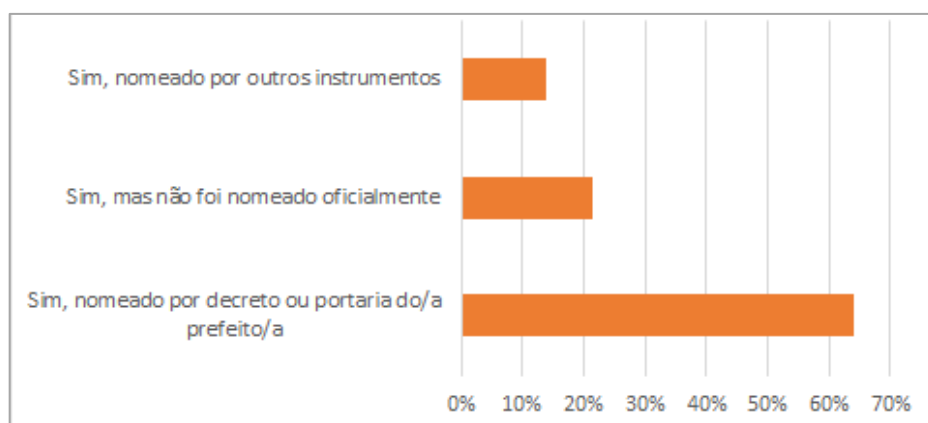
Com base na ferramenta de análises qualitativas de programas intersectoriais de Martins, o comitê gestor pode ser analisado como elemento tanto da liderança executiva quanto da estrutura. Sem ele o programa não pode ser implementado. Agora, revisando as respostas do relatório situacional, 65% dos municípios não evidenciaram trocas de comando na prefeitura, no órgão gestor e/ou conselho municipal de assistência social no município. Isso, a priori, garantiria que o comitê gestor estivesse dentro das prioridades da mesma liderança e também uma estabilidade na operação do programa. Ilustrando essa ideia, identificou-se que a mesma proporção respondeu que o programa já possui um/a coordenador/a no município, sendo, em 94% dos casos, a assistência social a área de atuação desse (a) coordenador (a).

Gráfico 6 Respostas à *survey* municípios sobre a troca de comando na prefeitura (Pergunta: Desde o momento da adesão até hoje, houve troca de comando na prefeitura, no órgão gestor e/ou conselho municipal de assistência social no município?)



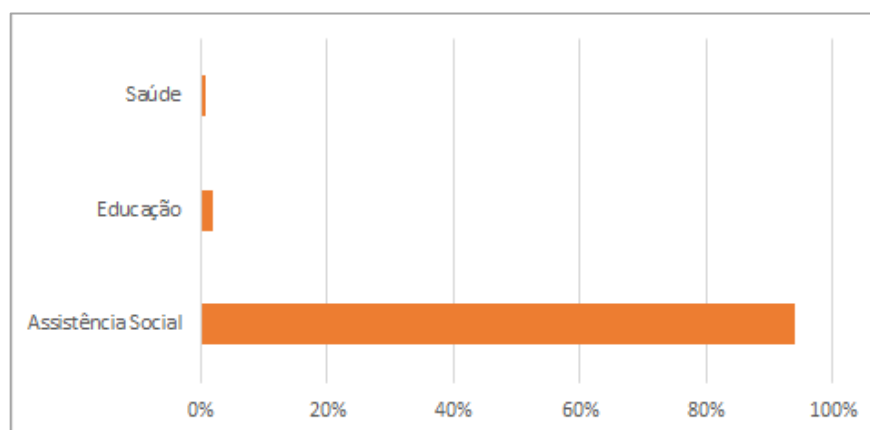
Fonte: (autoras) Elaboração própria com dados da *survey* municípios - agosto 2018

Gráfico 7 Respostas à *survey* municípios sobre o coordenador no município (Pergunta: O Programa Criança Feliz já possui um/a coordenador/a no município?)



Fonte: (autoras) Elaboração própria com dados da *survey* municípios - agosto 2018

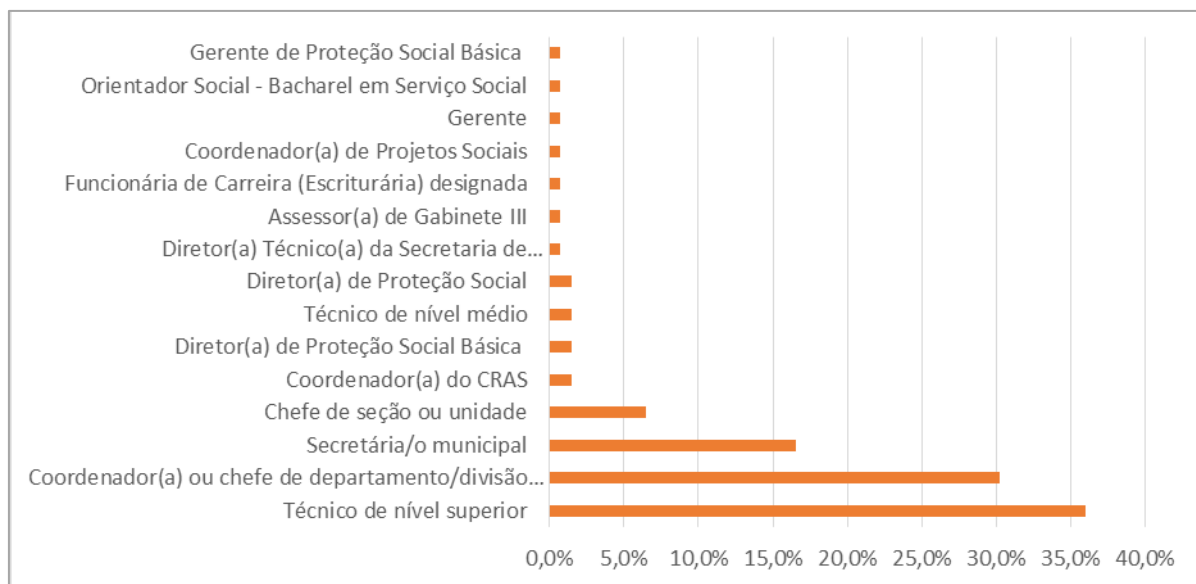
Gráfico 8 Respostas à *survey* municípios sobre a área de atuação do (a) coordenador (a) municipal do programa (Pergunta: Qual a área de atuação do/a coordenador/a do Programa Criança Feliz?)



Fonte: (autoras) Elaboração própria com dados da *survey* municípios - agosto 2018

Em 38% dos casos, a função dessa pessoa é de técnico superior, em 30% dos municípios é coordenador ou chefe de departamento e para 16% dos municípios essa coordenação é exercida por Secretário municipal.

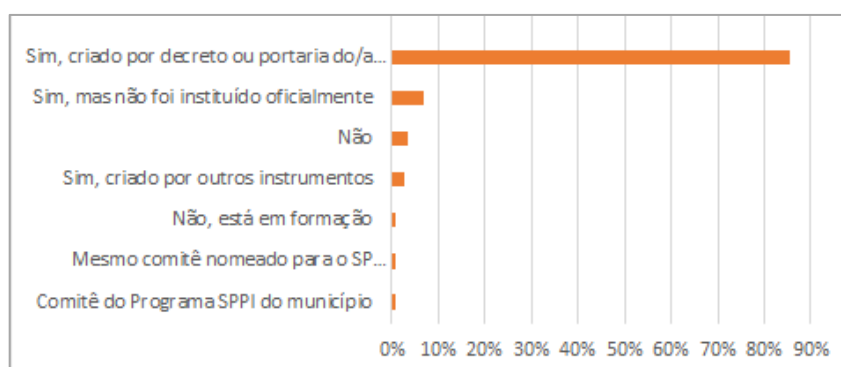
Gráfico 9 Respostas à *survey* municípios sobre a função do (a) coordenador(a) no município (Pergunta: Qual a função do/a coordenador/a do Programa Criança Feliz no município?)



Fonte: (autoras) Elaboração própria com dados Relatório Situacional SEDS - agosto 2018

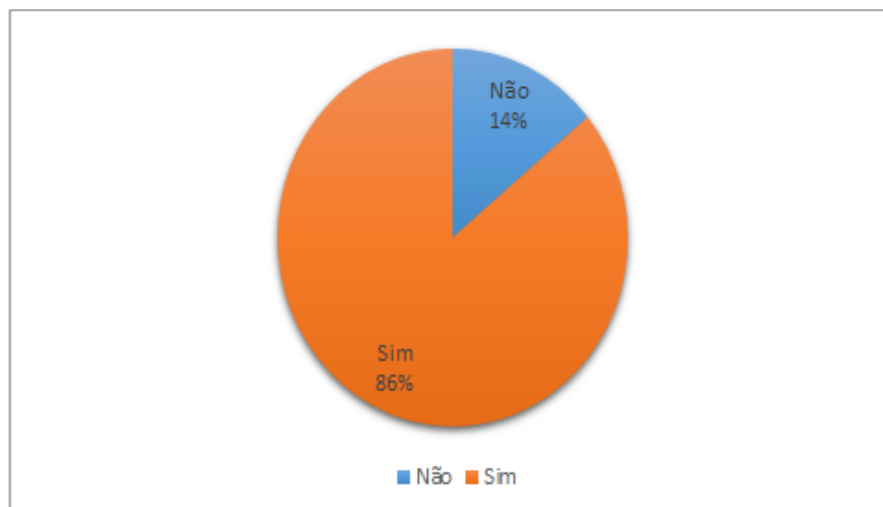
Por fim, como percebido desde o início destas análises, a estabilidade na liderança municipal é refletida na implantação do programa, já que em 85% dos municípios que dispõe de comitê gestor municipal as visitas já foram iniciadas.

Gráfico 10 Respostas à *survey* municípios sobre a existência do comitê gestor municipal (Pergunta: O Programa Criança Feliz já possui comitê gestor municipal?)



Fonte: (autoras) Elaboração própria com dados Relatório Situacional SEDS - agosto 2018

Gráfico 11 Respostas à *survey* municípios sobre as visitas (Pergunta: O município já iniciou as visitas?)



Fonte: (autoras) Elaboração própria com dados Relatório Situacional SEDS - agosto 2018

Assim, nos termos de Martins, a liderança executiva, a estratégia e a estrutura foram estabelecidas. Agora, para cada um desses elementos podem ser feitas análises qualitativas sobre se as variáveis respectivas tendem à integração ou à fragmentação da política de primeira infância nos municípios.

Como identificado, a liderança executiva dos municípios não teve muitas mudanças, e a coordenação do programa é feita por técnicos superiores, coordenadores de área ou por secretários municipais, evidenciando uma força no posicionamento do programa na estrutura municipal.

No entanto, em termos de coordenação para promover integração entre diferentes níveis e áreas, identifica-se um desafio, já que em 94% dos casos o programa é liderado pela Assistência Social e tem baixa participação de outras áreas (como saúde e educação), pelo menos no que tange à liderança executiva municipal do programa.

Identificou-se como um desafio porque essa predominância da Assistência na liderança do comitê gestor mantém e fomenta a *policy image* de que a política de primeira infância não é integral e reforça que o objetivo não é desenvolver as novas gerações brasileiras, mas sim atender exclusivamente a população em condições de vulnerabilidade. Identificou-se um primeiro elemento de fragmentação entre o que o comitê gestor deveria ser e o que na prática é, assim como em termos de articulação entre diferentes áreas e redes e de liderança na visão no município para a política de desenvolvimento da primeira infância.

O segundo elemento indispensável para a gestão do programa é o repasse federal para viabilizar a operação. A seguir, serão apresentadas a descrição deste elemento e as análises segundo os elementos de Martins.

4.4. Os repasses financeiros

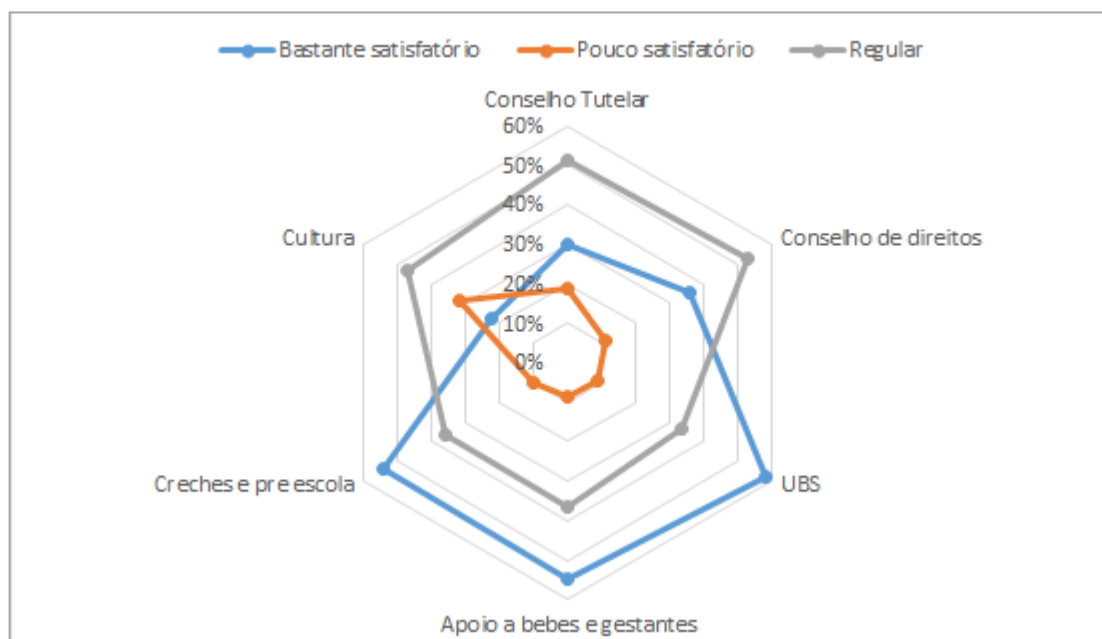
A Portaria MDS nº 442, de 26 de outubro de 2017, institui as metodologias de cálculo e de financiamento para as ações do Programa Criança Feliz – alinhadas, respectivamente, aos objetivos e componentes previstos nos artigos 3 e 4 do Decreto Federal 8.869/2016 –, normatiza o dimensionamento da equipe de visitantes e supervisores, de acordo com a meta física pactuada pelo município, e estabelece a periodicidade das visitas domiciliares, conforme a abordagem metodológica do Programa e o ciclo de vida dos indivíduos beneficiados.

O Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário financia integralmente até certo número de pessoas de acordo com a quantidade de beneficiários elegíveis no município, e, acima desse número, o município pode voluntariamente financiar uma parte. O repasse federal é estipulado com base em R\$ 65 (sessenta e cinco reais) por beneficiário até o mês de março de 2018, de acordo com Portaria nº 442/2017, que dispõe sobre financiamento federal das ações do PCF. A partir de abril de 2018, de acordo com a Portaria nº 1.375, de 4 de abril de 2018, que altera a Portaria nº 442, de 26 de outubro de 2017, 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.

Em termos práticos, a existência tanto de visitantes quanto de supervisores evidencia que o repasse federal já foi realizado. Surge a dúvida: operacionalmente o programa parece que não evidencia nenhum gargalo, mas, em relação ao cumprimento do princípio de intersetorialidade, não será que o repasse federal poderia promover esta lógica em vez de tender a um isolamento da pasta de Assistência social? O desenho organizacional está agrupado de modo cujo setor de assistência social não precisa de nenhuma outra área para operar, mesmo que o espírito do programa seja fomentar a intersetorialidade. Esta ideia retornará nas recomendações.

O gráfico 12 mostra o grau de satisfação da coordenação municipal com a integração do Programa Criança Feliz e outras áreas.

Gráfico 12 Grau de satisfação da coordenação municipal com a integração do PCF com outras áreas (escala: bastante satisfatório/pouco satisfatório/regular)

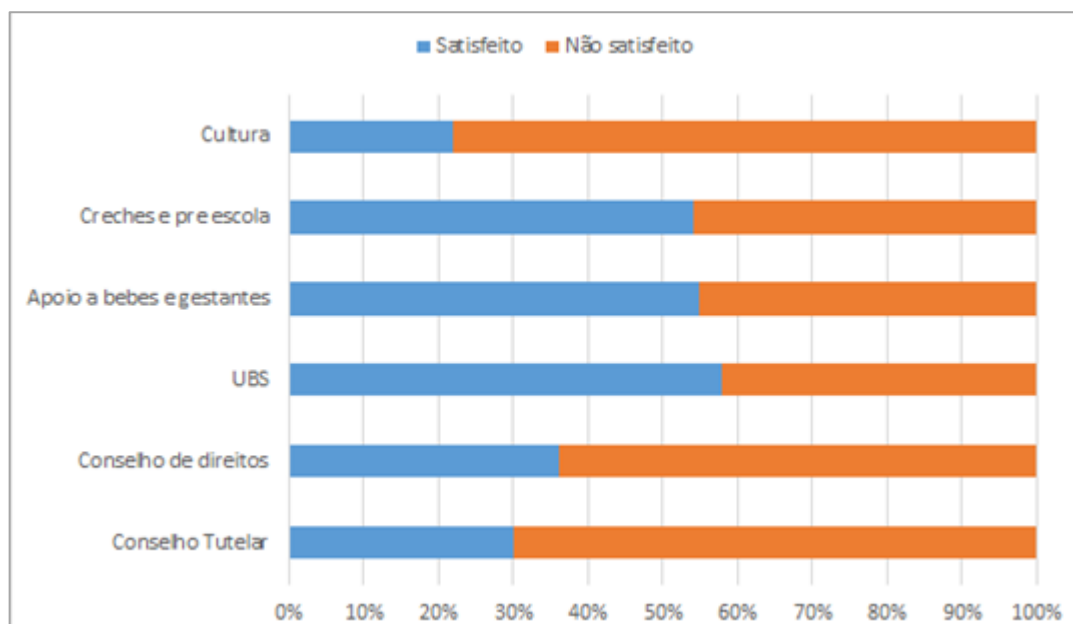


Fonte: (autoras) Elaboração própria com dados Relatório Situacional SEDS - agosto 2018

Em um primeiro momento é provável considerar o grau de satisfação como adequado, visto que o gráfico privilegia a qualificação “Bastante satisfatório”, em particular nas áreas de creches e pré-escola, apoio a bebês e gestantes e Unidades Básicas de Saúde.

Porém, como exposto e sustentado no capítulo sobre primeira infância, o olhar de desenvolvimento de políticas de primeira infância integrais e o reconhecimento das crianças como sujeitos de direito precisa ser afinado. Nesse sentido, as qualificações de “Pouco satisfatório” e “Regular” promovem uma ausência de firmeza na efetiva garantia dos direitos e desenvolvimento das crianças. Supondo-se que as categorias “Pouco satisfatório” e “Regular” seguissem a mesma tendência sobre a falta de cumprimento efetivo dos direitos das crianças, propõem-se uma releitura desses dados sobre a qualificação do grau de integração do PCF com outras áreas e sugere-se o gráfico seguinte:

Gráfico 13 Grau de satisfação da coordenação municipal com a integração do PCF com outras áreas (escala: satisfeito/não satisfeito)



Fonte: (autoras)

Desde modo, fica evidente que para a maioria das coordenações municipais do programa não existe uma integração satisfatória do programa Criança Feliz com as demais áreas. Em média, a maioria (58%) das coordenações declararam não se sentirem satisfeitas com a integração do PCF com outras áreas.

Nos conceitos de Martins, os mecanismos de coordenação não conseguem promover integração lateral. Reforça-se a autonomia da assistência social para atuar, porém, fomenta-se uma falta de coordenação entre as diferentes pastas. Vale reconhecer que essa falta de coordenação aparece em menor medida (comparativamente) com as áreas de saúde e educação, mas prevalece de maneira profunda e crítica nas de proteção jurídica e cultura (satisfação abaixo de 50%). Parece uma oportunidade para que os repasses sejam ajustados visando não só garantir a operação, mas também que se comece, desde o início das atividades, a pensar a lógica da intersetorialidade.

Por fim, o terceiro elemento fundamental para análise da gestão do programa nos municípios são os recursos humanos. Serão focadas as figuras dos supervisores e dos visitantes.

4.5. Os recursos humanos do programa

Os profissionais do programa aparecem como elementos fundamentais da implementação. Após a contratação pelo estado, a capacitação para os multiplicadores é feita pelo governo federal. Já os supervisores, contratados pelo município, são capacitados pelo estado. Os visitantes, por sua vez, são contratados e capacitados pelo município. Dessa forma, o MDS capacita os multiplicadores estaduais, os quais fazem as capacitações dos supervisores.

O monitoramento das capacitações envolve um time de consultores responsáveis pelo acompanhamento, semanalmente, muitas vezes in loco, do estado. Ademais, a adesão dos municípios é voluntária, de modo que, uma vez aderindo, são repassados recursos para contratação e capacitação de pessoal (MDSA, 2016).

Na metodologia do Programa Criança Feliz, o “papel na ponta” no acesso e contato com as famílias é desempenhado pelos visitantes domiciliares. Eles são os profissionais responsáveis por planejar e realizar as visitas às famílias, em conformidade com o método Cuidados para o Desenvolvimento da Criança - CCD e com apoio e acompanhamento dos supervisores.

Vale a pena mencionar que, como foi identificado por Lipsky (1980):

“este tipo de profissionais são foco da controvérsia política na medida que são pressionados pelas demandas de serviços para aumentarem a efetividade e a responsividade; ao mesmo tempo, são pressionados pelos cidadãos para aumentarem a eficiência e a eficácia. São esses agentes que determinam o acesso do público a direitos e benefícios governamentais e é por meio deles que a população consegue acessar a administração pública, uma vez que interagem continuamente com a população em seu trabalho” (LOTTA apud LIPSKY, pag. 24. 2012)

No entanto, para analisar o papel dos burocratas de nível de rua na implementação de qualquer programa consideramos indispensável a padronização da sua contratação. Como no caso do PCF, cada município tem seu próprio vínculo empregatício (quadro 10), optamos por não aprofundar neste ponto. Mencionaremos nas conclusões uma sugestão sobre este assunto.

Retomando a explicação sobre o fluxo do programa, os supervisores, por sua vez, figuram como pontos de apoio dos visitantes, assistindo o trabalho das visitas, orientando e estimulando as reflexões conjuntas acerca das demandas provenientes das famílias atendidas. Eles também se configuram como elos do Programa com as

instâncias de gestão, notadamente, o comitê gestor e a coordenação do programa na respectiva esfera federativa.

Para adequado andamento do Programa, os profissionais contratados devem seguir as orientações do MDS com as atribuições de cada profissional. Essas atribuições são:

- Supervisor: profissional de nível superior contratado pelo município, com experiência na área de desenvolvimento infantil, saúde, educação ou assistência social, que atuará no planejamento e registro das visitas, na supervisão e capacitação continuada dos visitadores e na articulação com os serviços e as políticas setoriais no território.

O supervisor deve buscar, por intermédio do Centro Regional de Assistência Social (CRAS): viabilizar a realização de atividades em grupos com as famílias visitadas, articulando CRAS/UBS, sempre que possível, para o desenvolvimento destas ações; articular encaminhamentos para inclusão das famílias nas respectivas políticas sociais que possam atender as demandas identificadas nas visitas domiciliares; mobilizar os recursos da rede e da comunidade para apoiar o trabalho dos visitadores, o desenvolvimento das crianças e a atenção às demandas das famílias; levar, sempre que necessário, situações complexas, lacunas e outras questões operacionais para debate no grupo técnico visando a melhoria da atenção às famílias.

- Visitador: profissional de nível médio ou superior, contratado pelo município, com experiência na área de desenvolvimento infantil, saúde, educação ou assistência social, o qual será responsável pela realização de visitas domiciliares.

O visitador é um profissional com papel importante na atuação do programa, pois é quem realiza as visitas e sabe a realidade das famílias. Atua na articulação intersetorial, na qual, a partir dessa realidade, busca direcionar as necessidades das famílias para as demais áreas (saúde, educação, entre outros).

O visitador deve, dentre outras atribuições: observar os protocolos de visitação e fazer os devidos registros das informações acerca das atividades desenvolvidas; consultar e recorrer ao supervisor sempre que necessário; registrar as visitas em formulário próprio; identificar e discutir com o supervisor demandas e situações que requeiram encaminhamentos para a rede visando sua efetivação (como educação, cultura, justiça, saúde e assistência social) (REDE NACIONAL PRIMEIRA

INFÂNCIA, 2015).

As demandas e situações que requerem encaminhamentos para a rede precisam ser discutidas e efetivadas, baseadas no princípio da intersectorialidade. O vínculo empregatício é uma variável interessante para analisar custos e processos. Porém, é mais coerente garantir que os membros do comitê gestor possam solucionar as demandas levantadas pelos visitantes do que focar na qualidade do vínculo dos visitantes.

Sobre esse assunto, na pergunta *“Diante das demandas das famílias, como os diversos profissionais – visitante, supervisor, coordenador do CRAS – atuam e dialogam a fim de dar o devido encaminhamento à questão?”* 102 municípios de 139 (correspondendo a 73%) responderam que resolvem essas demandas realizando “reuniões periódicas para discutir cada caso”. E sobre a questão *“Quais as principais necessidades das famílias que são identificadas nas visitas domiciliares e que estão para além do escopo central do PCF?”* o principal desafio identificado, com 71,5% das respostas, foi *“Emprego e renda”*. Analisando-se os dados, mesmo sendo um plano de fundo, já que as famílias e gestantes participam do Bolsa Família, efetivamente para os municípios que aderiram e responderam à *survey*, a variável “emprego”, assim como a participação do setor privado no comitê gestor precisa ser revisada.

Identificou-se uma falta de coerência, posto que das áreas que possuem representantes no comitê gestor municipal do Programa Criança Feliz, nenhuma corresponde ao setor privado ou à Secretaria de Emprego para pensar e criar oportunidades reais de geração de renda ou emprego para os pais, gestantes ou cuidadores das crianças. Embora os visitantes e os supervisores identifiquem necessidades, a participação das pastas que poderiam solucionar esses desafios não existe.

Manter os programas de desenvolvimento da primeira infância na pasta da assistência social é perpetuar uma *policy image* fraca e assistencial da política de DPI. Assim, a criação de uma rede de visitantes e supervisores para o levantamento de demandas que não podem ser respondidas não só prova uma falta de coerência, nos termos de Martins, mas também gera inconsistências na gestão e evidencia uma falta de coordenação. Esta ideia será abordada, com algumas sugestões, no capítulo das recomendações.

Por fim, no decorrer das leituras e dos diálogos com alguns especialistas,

apareceram recorrentemente as indagações: as atribuições dos visitantes são semelhantes às das dos agentes comunitários de saúde? Os agentes comunitários de saúde não poderiam assumir as funções dos visitantes do PCF?

4.5.1. Visitador do Programa Criança Feliz x Agente Comunitário de Saúde

Os Agentes Comunitários de Saúde têm como atribuição

“o exercício de atividades de prevenção de doenças e de promoção da saúde, a partir dos referenciais da Educação Popular em Saúde, mediante ações domiciliares ou comunitárias, individuais ou coletivas, desenvolvidas em conformidade com as diretrizes do SUS que normatizam a saúde preventiva e a atenção básica em saúde, com o objetivo de ampliar o acesso da comunidade assistida às ações e aos serviços de informação, de saúde, de promoção social e de proteção da cidadania, sob supervisão do gestor municipal, distrital, estadual ou federal” (Caput do artigo com redação dada pela Lei nº 13.595, de 5/1/2018).

Os visitantes do Programa Criança Feliz são os profissionais responsáveis por planejar e realizar as visitas domiciliares às famílias inscritas no programa, com apoio e acompanhamento dos supervisores das visitas domiciliares (MDSA, 2P. 17).

Quadro 10 Comparação ACS e Visitador PCF

	ACS	Visitador
Escolaridade	Nível fundamental Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006 Nível médio Lei 13.595/18, que reformula as atividades	Nível médio (educador social/orientador social/cuidador social) e superior que integram as categorias profissionais do SUAS (Resoluções do CNAS nº 09, de 15 de abril de 2014, e nº 17, de 20 de junho de 2011)
Residência	Deve residir na área de atendimento	Não é necessário residir na área de atendimento
Número de famílias	Até 750 pessoas ou 150 famílias	30 famílias
Visitas	Uma vez por mês. Quando houver campanhas de vacinação e reuniões de grupo (gestantes, hipertensos, diabéticos, entre outros), as visitas ultrapassam as visitas mensais	Uma vez por semana (crianças < 3 anos) Uma vez por mês (gestantes)
Carga	40 horas semanais	20 ou 30 horas semanais

Horária		
Vínculo empregatício	Funcionários municipais, contratados através de processo seletivo e/ou concurso público	Depende de cada município, Processo seletivo e/ou estagiários
Visão geral	Os agentes concentram-se em questões específicas de saúde, como medir, pesar, vacinar	Visitador, Fortalecimento do vínculo e/ou criação de vínculo mãe x criança. A intenção do programa é completar ação do ACS por meio do visitador: com estímulos necessários ao desenvolvimento inicial das crianças
Atribuições Prioritárias	Desenvolver ações que busquem a integração entre a equipe de saúde e a população adscrita à UBS, considerando as características e as finalidades do trabalho de acompanhamento de indivíduos e grupos sociais ou coletividade	Realizar o trabalho diretamente com as famílias, por meio das visitas domiciliares, orientando-as para o fortalecimento do vínculo e capacitando-as para realizar as atividades de estimulação para o desenvolvimento integral da criança, desde a gestação
	Trabalhar com adscrição de famílias em base geográfica definida, a microárea	Executar o cronograma de visitas domiciliares às famílias
	Estar em contato permanente com as famílias, desenvolvendo ações educativas, visando a promoção da saúde e a prevenção de doenças, de acordo com o planejamento da equipe	Acompanhar e apoiar as ações educativas realizadas pelas próprias famílias junto às crianças e as ações realizadas pelas gestantes; acompanhar os resultados alcançados pelas crianças e pelas gestantes
	Cadastrar todas as pessoas de sua microárea e manter os cadastros atualizados	Observar os protocolos de visita e fazer os devidos registros das informações acerca das atividades desenvolvidas; registrar as visitas domiciliares
	Orientar famílias quanto à utilização dos serviços de saúde disponíveis	Orientar as famílias sobre as atividades de estimulação adequadas à criança a partir do diagnóstico inicial de seu desenvolvimento

Atribuições Prioritárias	Desenvolver atividades de promoção da saúde, de prevenção de doenças e de agravos, e de vigilância à saúde, por meio de visitas domiciliares e de ações educativas individuais e coletivas nos domicílios e na comunidade, mantendo a equipe informada, principalmente a respeito daquelas em situação de risco; acompanhar, por meio de visita domiciliar, todas as famílias e indivíduos sob sua responsabilidade, de acordo com as necessidades definidas pela equipe	Identificar e discutir com o supervisor demandas e situações que requeiram encaminhamentos para a rede (como educação, cultura, justiça, saúde e assistência social), visando sua efetivação
		Informar imediatamente ao supervisor situações em que forem identificadas ou percebidas circunstâncias ou casos que indiquem problemas na família, como suspeita de violência doméstica e dificuldades de diagnóstico
Pagamento	Repasse federal específico p/ ACS R\$ 1014,00	Não existe valor específico por visitador
Sistema de Informação	Garantir a qualidade do registro das atividades nos sistemas nacionais de informação na Atenção Básica	Preenchimento diário no sistema de informação

Fonte: (autoras)

Retomando Martins:

“existe um ponto ótimo de fragmentação. A busca de integração mediante o estabelecimento de arranjos de cooperação-coordenação tem um custo, e, obviamente uma solução maximizadora é aquela cujos custos de coordenação são menores que os custos de fragmentação” (MARTINS, 2010, p. 278).

Neste caso, como não existe um valor específico por visitador no PCF, e tudo depende do município contratar estagiários, técnicos ou profissionais, esses custos não são analisados sob a ótica de otimizar os processos, mas ao contrário são entendidos como parte da autonomia federativa de cada entidade.

De um modo geral, podem ser identificadas duas diferenças na atuação dos visitantes PCF em relação aos ACS, mas elas não geram subsídios para efetivamente posicionar nas agendas dos prefeitos a necessidade de unificar essas duas figuras. Essas diferenças são: o fomento e os estímulos ao vínculo entre mães

e crianças e o desenvolvimento focado nas crianças. Na teoria, os visitantes possuem uma metodologia específica (explicada na cartilha) que considera o contexto familiar, as necessidades e potencialidades das famílias. Na prática, em alguns encontros informais, foi mencionada a ideia de que muitas vezes os visitantes podem ser “utilizados” como babás ou “apagarem incêndios” daqueles que cuidam das crianças e precisam resolver algum assunto pessoal.

De acordo com a especialista Regina Pacheco, deve-se avaliar a necessidade do visitador no PCF, tendo em vista que o ACS é um profissional global que interage com as demais áreas e já atua de forma intersetorial. Este argumento será retomado na sessão das recomendações. Mas, por enquanto, pode-se mencionar que os custos operacionais e transacionais não estão sendo avaliados sob a lógica da autonomia. Fica evidente um dos dilemas próprios da lógica federativa, que neste caso se decanta em ineficiência. No capítulo das recomendações, este ponto será detalhado.

4.6. Análise situacional do Programa Criança Feliz nos estados

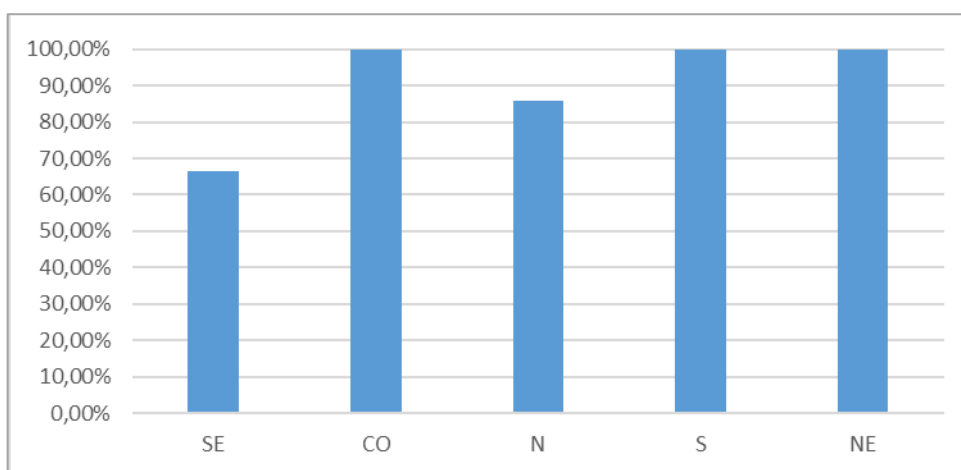
Como mencionado no capítulo de escolhas metodológicas, o desenvolvimento desta pesquisa coincidiu com um dos encontros de formação do Ministério de Desenvolvimento e Agrário para os coordenadores estaduais do programa. Para estabelecer pontos de referência da parceria das pesquisadoras com a SEDS, apresentam-se os resultados mais relevantes da coleta de dados deste “campo estendido”. Embora o foco desta análise seja o estado de São Paulo e seus municípios, conforme mencionado pelo especialista Vital Didonet (informação verbal), as crianças não são da União, nem do estado, nem do município, e, por isso, a informação coletada vale para reflexão sobre o desenvolvimento do programa em todo o território nacional.

Das 26 unidades federativas, Minas Gerais, Santa Catarina e Paraná não aderiram ao programa. Das 23 coordenações que receberam a *survey*, todas responderam. A seguir, expõem-se os resultados que mais chamaram a atenção das pesquisadoras, visando enriquecer as recomendações para a situação do Programa no estado de São Paulo.

4.6.1. O dilema de gênero e o “primeiro-damismo”

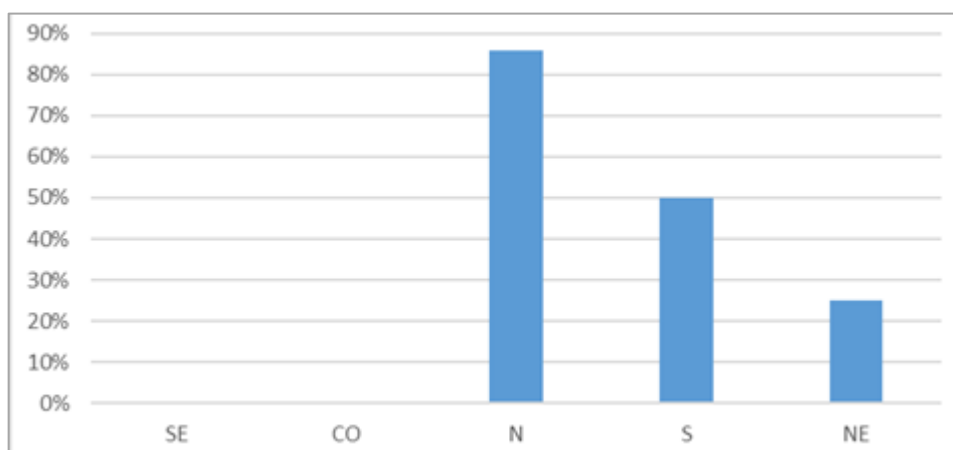
De acordo com as respostas à *survey* enviada às coordenadoras estaduais do PCF (gráfico 14), em todas as regiões a coordenação do Programa tem uma presença feminina determinante. Inclusive, nas regiões Centro Oeste (CO), Sul (S) e Nordeste (NE) as coordenadoras estaduais são todas mulheres. Segundo as respostas, 100% das coordenadoras foram indicação técnica. No entanto, é importante ressaltar (Gráfico 15) que somente na região Norte (N) as primeiras-damas estão altamente envolvidas com o Programa, sendo que nas regiões Sul e Nordeste sua presença ainda é relevante. Chama a atenção que nas regiões Sudeste e Centro-Oeste essa presença não foi declarada:

Gráfico 14 A coordenação do Programa Criança Feliz é liderada por uma mulher - respostas a *survey* estados



Fonte: (autoras)

Gráfico 15 A primeira-dama do estado está envolvida no Programa Criança Feliz

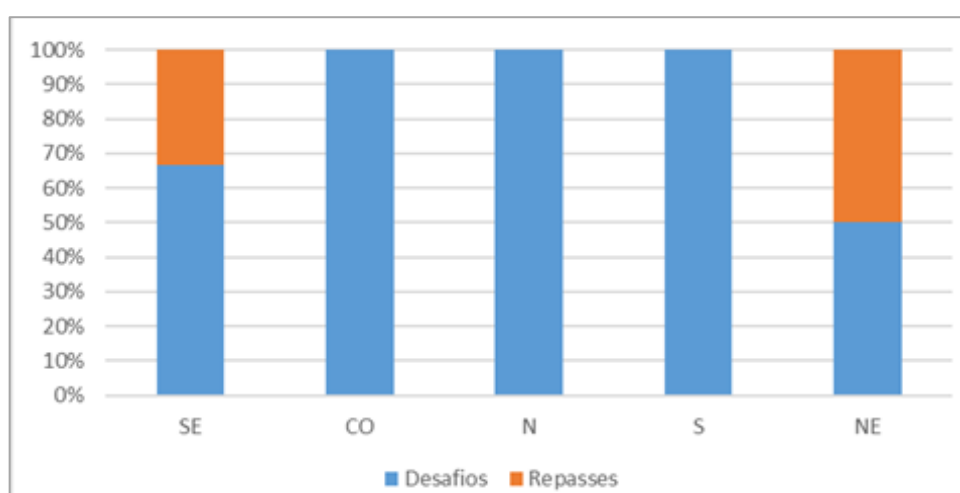


Fonte: (autoras)

4.6.2. “Problemas com solução”

Retomando os elementos mencionados no referencial teórico, segundo Kingdon, uma temática pode entrar na agenda porque elenca uma problemática e traz consigo algum incentivo ou alguma solução. Neste caso, como ilustra o Gráfico 16, coloca-se uma pergunta direta sobre este assunto para indagar qual seria a resposta dos estados. Foi declarado que as causas pelas quais os estados aderiram ao programa são, em sua maioria, uma necessidade para solucionar os desafios de atendimento à primeira infância.

Gráfico 16 Desafios no atendimento às crianças ou nos repasses? (Pergunta: Qual foi a causa pela qual o estado aderiu?)



Fonte: (autoras)

4.6.3. A primeira infância é considerada uma política da Assistência Social

À pergunta “O comitê gestor estadual é composto por quais representantes?”, na qual se podia selecionar mais de uma opção, as respostas foram:

Quadro 11 Áreas presentes no comitê gestor, segundo os coordenadores estaduais

NORDESTE	SUL	NORTE	CENTRO-OESTE	SUDESTE
100% assistência social, saúde, educação, direitos humanos, cultura, esportes	100% assistência social, saúde, educação, direitos humanos, cultura	71,42% saúde, educação, assistência social, 14,29% cultura, esportes e 14,29% segurança pública, CMDCA	75% assistência social, saúde, educação, direitos humanos, cultura e 25% outros	75% assistência social, saúde, educação, direitos humanos, cultura e 25% outros

Fonte: (autoras)

A liderança do Ministério de Desenvolvimento Social desde a formulação do programa determina, naturalmente, o protagonismo desta pasta. No entanto, como exposto no capítulo sobre primeira infância, as crianças não são fragmentadas, não “são” só alvos de política de assistência. No capítulo das recomendações, retomar-se-á esta ideia, porque, como visto, no caso dos municípios do estado de São Paulo, o Programa Criança Feliz reforça, por momentos, um imaginário precário frente ao desenvolvimento das políticas de primeira infância.

4.6.4. Se o programa Criança Feliz fosse uma pessoa...

Por fim, expõem-se as respostas dos estados sobre uma pergunta aberta e de opinião. Com ela, buscava-se entender a *policy image* que as coordenadorias têm sobre este tipo de políticas. A tendência mais chamativa foi uma marcante quantidade de vezes que apareceram as palavras relacionadas com o campo lexical de cuidado. A imagem de vulnerabilidade nas respostas da região Norte em comparação com o restante dos territórios também é um ponto de atenção a ser evidenciado.

Quadro 12 Respostas da *survey* estados sobre a *policy image* do PCF

	23) Gostaríamos de saber sua opinião sobre a(s) política(s) de primeira infância no Brasil. Nesse sentido, se a política de primeira infância no país fosse uma pessoa, como ela seria? Descreva-a com o máximo de características
SE	<p>"Considerando que se trata de uma política recente, ainda em fase de implementação, desenvolvimento e evolução, a política de primeira infância se assemelha a uma criança ou adolescente, em fase peculiar de desenvolvimento."</p> <p>"Apesar dos esforços de diversas Instituições que resultaram no Plano Nacional da Primeira Infância poucos Estados e Municípios abraçaram concretamente a realidade da PI. Entretanto a Lei do Março Legal é um grande avanço no Brasil. E o PCF vem com força se constituindo numa política pública e com escala nacional - em pouco mais de um ano de existência. Aqui no meu Estado, no lastro da Lei do Março Legal, foi criado em 11/07/2016 por Decreto, o Comitê Estadual Intersetorial de Políticas para a Primeira Infância do Espírito Santo, em processo de consolidação. São 31 instituições entre governamentais e não governamentais."</p>
CO	<p>"Eu compararia a figura de um adolescente que já deu alguns passos, consolidou essa caminhada, mas que ainda precisa avançar e progredir muito."</p> <p>"Seria um feto em gestação, que está recebendo as primeiras atenções, modificando algumas realidades mas ainda sem o impacto do nascimento."</p> <p>"Não estaria bem. Estamos desenvolvendo ações conjuntas agora, com o programa."</p> <p>"Uma criança na primeira infância carecendo de atenções, num cantinho isolado onde poucos a enxergam. Tem um potencial enorme, mas depende das vontades e vaidades para se desenvolver. Um mundinho bem reduzido, pois não teve como ir pra creche/educação Infantil, não tem vagas. Os pais trabalham para sustentar a família, chegam em casa e a criança já está dormindo, é cuidada pelo irmão mais velho e pela avó. Na cidade em que vive não tem parque infantil, espaços culturais, tudo se resume a um canal de Tv e brincar dentro de casa porque fora está cercado de violência. Mas eu pergunto se a violência está só fora. Violência acontece de varias formas e violação de direitos tem sido uma violência instituída, banal aos olhos da sociedade."</p>
NORTE	<p>"Um bebê ainda engatinhando"</p> <p>"Infelizmente o país despertou agora para políticas de primeira infância. Só tenho conhecimento de três programas estaduais de primeira infância."</p> <p>"Seria uma criança que engatinha"</p> <p>"Está política avançou pouco, frágil, desprotegida, vulnerável"</p> <p>"Triste, sem luz, por que a primeira infância no Brasil não prioridade."</p> <p>"Uma política que precisa ser prioridade nas agendas dos governos dos diferentes entes. Precisa ser melhor financiada e articulada com as demais áreas que trabalham com ações integradas voltadas para a primeira infância"</p> <p>"Lutadora aguerrida."</p>
SUL	<p>"Devem ser políticas sociais intersetoriais, com foco no DESENVOLVIMENTO INTEGRAL de 0 a 3 anos ou até 6 anos, se considerarmos as crianças BPC (como no PCF), de natureza preventiva e socioeducativa, que não só promovam esse desenvolvimento, mas também estimulem a proteção do cérebro de situações adversas que possam comprometer a saúde mental desses indivíduos na fase adulta. O modelo de gestão dessas políticas deve primar pela inovação, ao propor uma gestão compartilhada, via Comitê Gestor entre, pelo menos, 5 Secretarias: saúde, educação, assistência, cultura e direitos humanos. A meta deve ser de maior alcance, como forma de romper com ciclos históricos de pobreza e de alta vulnerabilidade. O respeito à diversidade/às diferenças deve ser um dos direitos humanos básicos a serem respeitados, pois devem incorporar as especificidades culturais (ex: povos tradicionais como quilombolas e indígenas de cada família, comunidade, município ou Estado)."</p>
NE	<p>"Ainda criança, frágil, anêmica, mas existente. São muitos pais e muitas mães. Já é um começo, mas precisa de muito empenho para ganhar a devida musculatura"</p> <p>"Frágil, pequena, otimista"</p> <p>"Na realidade no Brasil ainda é bastante tímida as políticas de atenção à primeira infância. Se fosse uma pessoa seria um bebê de 6 meses que está aprendendo a engatinhar."</p> <p>"Fundamental, precisa de prioridades"</p> <p>"A Política precisa ser construída pelo olhar das crianças, entendendo quais são as suas maiores necessidades, sabendo que a utilização do brincar/brincadeira são estratégias fundamentais para o desenvolvimento infantil. A Política se apresenta, ainda, como um bebê que precisa de atenção prioritária, com os cuidados devidos e com "aumento de peso", uma vez que estão sendo elaboradas ações para o atendimento integral e integrado."</p> <p>"Dinâmica, inteligente, alegre e proativa"</p> <p>"Muito insipiente, não contemplam as necessidades da primeira infância"</p> <p>"Uma pessoa COM. Muita autonomia e autenticidade."</p>

Fonte: (autoras)

4.7. Análises dos elementos de gestão do programa: fragmentação ou integração

Retomando-se o quadro de Martins, as análises que podem ser consolidadas do Programa Criança Feliz no estado de São Paulo são as seguintes:

Quadro 13 Análises qualitativas da intersetorialidade do PCF, segundo Martins

Grupo	Variável	Propensão à integração	Propensão à fragmentação
<u>Liderança executiva</u>	Gestão do Poder		Governo não enfatiza claramente a importância da adesão ao programa de forma integrada para o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância
	Visão		O discurso fica fragmentado, demais gestores não conseguem ter uma visão integrada para obter bons resultados
<u>Estratégia</u>	Plano	MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 – O Governo Federal lança o Programa Criança Feliz público alvo específico	Governo Federal lança Programa com objetivos já inseridos em outros programas, dificultando a clareza para os demais ministérios
	Sistema de Planejamento	Promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância Diretrizes e Estratégias de apoio às famílias em sua função de cuidado e educação para promoção do desenvolvimento integral das crianças na primeira infância	Monitoramento fragmentado Governo do estado não consegue realizar monitoramento e avaliação do Programa
<u>Ajustamento mútuo</u>			No estado de São Paulo, 100% das coordenações municipais são da área da Assistência Social. Não existe um ajustamento mútuo possível
<u>Estrutura</u>	Desenho organizacional		Não existe integração e estrutura organizacional para que sejam desenvolvidas a supervisão e acompanhamento do PCF pelas Diretorias Regionais que ficam mais próximas aos municípios
	Coordenação	Realização de Seminário de Avaliação Inicial Descentralização (SEDS), onde as Diretorias Regionais realizam supervisão e apoio aos municípios quanto ao PCF	Diretorias Regionais fragilizadas não conseguem realizar supervisão e apoiar os municípios

Grupo	Variável	Propensão à integração	Propensão à fragmentação
<u>Processos</u>			Os processos cumprem as portarias e leis. No entanto, a intersectorialidade não se coloca como premissa para realizar o processo de repasse, por exemplo. O cumprimento aos processos formais sem condicionar a importância dos processos intersectoriais comprova uma tendência à fragmentação
<u>Pessoas</u>		Existe uma Coordenadoria Estadual Técnica capacitada todo o ano pela FMCSV e com responsabilidades claras	100% das coordenadoras em nível nacional são mulheres. No estado de São Paulo, isso não é exceção. A associação da temática com a responsabilidade tradicionalmente feminina não se refere ao fenômeno do “primeiro-damismo”, mas sim comprova-se o dilema de gênero mencionado pela professora Farah (parte referencial teórico)

Fonte: (autoras)

Das oito variáveis, somente três tendem a integrar os diferentes setores e atores do PCF no estado de São Paulo. Com os elementos anteriores, pode-se afirmar que o programa Criança Feliz ainda não cumpre seu princípio de intersectorialidade e fomenta lógicas de fragmentação que não favorecem as políticas de DPI nos municípios aderentes. Para solucionar este desafio, propõem-se as recomendações a seguir.

5. RECOMENDAÇÕES

As recomendações a seguir refletem elementos do marco teórico escolhido, *benchmarking*, das entrevistas realizadas e das análises do mestrado em gestão e política pública e visam, principalmente, oferecer subsídios para gestores públicos e privados interessados em entender as políticas de primeira infância como políticas estratégicas voltadas ao desenvolvimento de uma sociedade mais equitativa e, se desejarem, para tomada de decisão quanto aos inúmeros desafios apresentados ao longo deste trabalho.

5.1. “Se você tivesse a possibilidade de mudar algum elemento do programa...”

A pergunta 24 da *survey* estados foi respondida com alguns elementos que se gostaria de salientar e dar visibilidade nesta parte do trabalho. Embora as recomendações se relacionem em alguma medida com esses comentários, evidenciam-se sem filtro, mas respeitando o anonimato, as opiniões de quem implementa diariamente o programa. As respostas para a pergunta foram:

Quadro 14 Respostas à pergunta 24 da *survey* estados

Sul	Em primeiro lugar, o NOME! Não é muito adequado, Me dá a impressão de que , quem não participa do Programa não é feliz; é uma criança infeliz! PRIMEIRA INFÂNCIA SERIA MAIS ABRANGENTE E ADEQUADO. Segundo, a IDENTIDADE do programa ainda está em construção, o que gera dúvidas, algumas ansiedades e tensionamentos às vezes. Precisamos avançar em estratégias que melhor alinhem as informações e os fluxos de informações sobre a política. Precisamos avançar no COMPROMETIMENTO de todos os envolvidos para que as políticas efetivamente se consolidem e gerem resultados positivos de impacto.
-----	--

Sudeste	<p>Elegibilidade e a ampliação do público do Programa Primeira Infância no SUAS; Os critérios de elegibilidade previstos na Resolução nº20 CNAS, favorecem uma presença maior dos municípios de Grande Porte, Médio Porte, Metrópoles e Pequeno Porte II, em detrimento dos municípios de Pequeno Porte I. No estado de São Paulo, os municípios de Pequeno Porte I representam 62,17% do total sendo que representam apenas 32% dos municípios elegíveis para o PCF. Nossa proposta seria a ampliação do público-alvo do Primeira Infância no SUAS, para além daqueles já beneficiados pelo Programa Bolsa Família e pelo Benefício de Prestação Continuada – BPC, desta forma, atingiria outras famílias que também já fazem parte do Cadastro Único, ocasionando na ampliação dos municípios elegíveis, principalmente aqueles de Pequeno Porte I, bem como a expansão do atendimento ofertado pelo Programa, afastando-se da focalização e aproximando-se da universalização da oferta para quem dela necessitar.</p> <p>2. Critérios de financiamento do Programa Primeira Infância no SUAS</p> <p>Nossa proposta seria a ampliação da meta ofertada, sujeita à disponibilidade orçamentária e o repasse de recursos está condicionado à demonstração do efetivo atendimento, que representaria uma justa correção acerca da meta ofertada aos municípios que realizaram o aceite durante a primeira rodada de adesão. Naquela oportunidade, em razão da disponibilidade orçamentária existente à época, alguns municípios do estado de São Paulo, de médio porte, grande porte ou metrópole, tiveram ajuste da meta ofertada para uma quantidade menor que o teto máximo possível.</p> <p>Vínculo político tem que se tornar serviço e valorizar o Marco da Primeira Infância</p> <p>A estratégia de capacitação das equipes municipais, deveria ser responsabilidade dos governos municipais, pelos multiplicadores certificados pelo MDS na metodologia do Método CDC. E os VD hoje na maioria são estagiários, o que, além da rotatividade da equipe, pode comprometer a qualidade da visita.</p> <p>O PCF deveria também exigir dos Estados co-financiamento aos municípios.</p> <p>Observação: O ITEM 8 deste questionário não pode ser considerado como marcado.</p>
Nordeste	<p>O controle social. De verdade, não existe, pois o fato de 2 secretarias diferentes coordenando as ações confunde muito o processo.</p> <p>Transformaria em uma política de Estado, pois da forma que atualmente está, poderá ou não ter continuidade.</p> <p>Determinaria pisos salariais para os profissionais das equipes. Determinaria também mais flexibilidade para a periodicidade das visitas, pois muitas vezes os municípios não recebem recursos não por culpa da equipe, mas por imprevistos que acontecem nas famílias que não estão em casa, ou não podem atender as visitas.</p> <p>Os visitantes serem de formação de nível superior, para melhor qualidade</p> <p>Incluiria o Programa em uma Secretaria estratégica de Governo, com a atuação intersetorial e definição das atribuições dos atores setoriais, à luz da Portaria Interministerial. As equipes estariam lotadas no gabinete de gestão, com atuação nos territórios em conjunto com os demais profissionais das políticas setoriais.</p> <p>Mudaria a forma como foi implementada e transformaria o programa em serviço de convivência e fortalecimento de vínculos.</p> <p>O processo de visita e sua articulação com SUAS</p> <p>A periodicidade das visitas que não estão de acordo com as diversidades das regiões.</p>
Centro Oeste	<p>Eu iria rever as formas de utilização do recurso. As regras são muito engessadas e não condizem com a realidade de municípios pequenos e isolados, que acabam por não utilizar o recurso mesmo tendo necessidade.</p> <p>O perfil do visitador. Se o programa tem caráter intersetorial, a visita deveria ser composta de visitadores, cada um representando uma política (saúde, educação, assistência social) e assim efetivando o caráter intersetorial do programa.</p> <p>O programa é muito bem estruturado.</p> <p>Desvincularia do primeiro Damismo e transformaria em Política Pública de Estado.</p>
Norte	<p>Está no rumo certo</p> <p>A periodicidade das visitas e o tempo de duração. A equipe questiona que as famílias terão resistência.</p> <p>Periodicidades das visitas</p> <p>equipe de profissionais</p> <p>Por enquanto não existe essa possibilidade</p> <p>Critério de financiamento do programa aos municípios, com repasse das parcelas sem serem condicionadas ao número de visitas. Observação: em 2018 tivemos a adesão de 3 municípios</p> <p>Nada</p>

Fonte: Elaboração das autoras com respostas da survey enviado aos estados

5.2. Sugestão de um cenário ideal para a integração do PCF no estado de São Paulo

A seguir, retoma-se o quadro de Martins e propõe-se um exercício hipotético de como seria se o Programa Criança Feliz fosse um programa com tendência a integrar uma política intersetorial de desenvolvimento da primeira infância.

Quadro 15 Proposta hipotética do que seria o Programa Criança Feliz no estado de São Paulo com uma lógica 100% integradora e intersetorial

Grupo	Variável	Propensão à integração
Liderança executiva	Gestão do poder	O governador exerce forte liderança e governa (administra o conflito) buscando o consenso sobre a importância da primeira infância como política de desenvolvimento humano. Consegue persuadir prefeitos céticos a esta temática a solicitar aderência ao programa. Atua como um integrador ao redor da política de desenvolvimento de primeira infância
	Visão	O governador manifesta sua visão sobre como seria o estado de São Paulo com uma política de primeira infância coerente e integrada. Esta aparece de forma central no seu discurso político. A <i>policy image</i> utilizada para posicionar a temática na agenda é a de novas gerações com maiores e melhores oportunidades por terem tido acesso e qualidade em saúde, educação, alimentação, cultura, carinho e cuidado (vínculo como mencionado na cartilha de PCF)
Estratégia	Plano	O projeto nacional 2019-2022 expressa claramente a importância da primeira infância. No Congresso, é aprovado o Plano Nacional para Primeira Infância. Na Assembleia Legislativa do Estado é aprovado o Plano Estadual da Primeira Infância. Nas Câmaras, são aprovados os Planos Municipais da Primeira Infância
	Sistema de planejamento	É implementado um sistema de planejamento baseado em soluções tecnológicas e cruzamento de dados, estabelecendo objetivos, meios de alcance e mecanismos de monitoramento e avaliação
Ajustamento mútuo		Há evidências de que predominam formas de coordenação negociada entre Organizações do Terceiro Setor, Setor Privado, Igreja, e diferentes áreas do governo, que colocam o desenvolvimento da primeira infância no centro das prioridades conjuntas
Estrutura	Desenho organizacional	A macroestrutura está agrupada de forma que as áreas de responsabilidade estão claras e sob a supervisão da Presidência da República ou secretarias estratégicas e de gestão
	Coordenação	Os comitês gestores estaduais e municipais são formados por diferentes setores, conseguindo promover o mínimo de integração horizontal e vertical necessárias para garantir metas e objetivos conjuntos
Processos	Autonomia	Os processos pertinentes ao subsistema de política, em particular no

sos	Consenso operacional	que diz respeito à integração dos dados e das informações das crianças, perpassam diversos domínios institucionais, tornando-os interdependentes dentro do (ideal) Sistema Único de Informações (SUI). Também há outras ações para além das visitas domiciliares, que podem complementá-las ou substituí-las, dependendo da necessidade e demanda das famílias
	Integração vertical e horizontal	Os supervisores, técnicos e visitantes participantes na política de primeira infância tem conhecimentos, e de preferência fluidez, em técnicas de comunicação não violenta e capacidade de gestão e escuta. Procedimentos, produtos e habilidades estão razoavelmente especificados nos processos pertinentes ao subsistema de política Poucos <i>stakeholders</i> , baixo conflito de autoridade dos domínios institucionais, resultados claros e formas de integração bem estabelecidas
Pessoas	Valores	Que os valores do programa estejam claros para todas as áreas, mesmo que cada uma tenha uma visão e perspectiva do programa. O foco precisa ser a criança

Fonte: (autoras com base em Martins (2005))

5.3. É preciso mudar

Além da mudança (ou melhor definição) no perfil dos visitantes, citada por mais de um coordenador estadual (conforme mostrado no subcapítulo 5.1) e da proposta de repensar a lógica do programa com base no quadro do Martins (subcapítulo 5.2), propõem-se recomendações sobre como abordar cada um dos caminhos-variáveis descritos no quadro anterior:

- Liderança executiva – Visão: estabelecer nos Planos de Comunicação (interno e externo) do Governo do Estado mensagens que evidenciem uma *policy image* baseada em direitos e censo de urgência para a inclusão do desenvolvimento da primeira infância na agenda pública e privada como algo mínimo do estado de São Paulo (ideal do país, mas o escopo deste estudo é o estado de São Paulo);
- Estratégia – Sistema de Planejamento: Sistema Único Integrado (SUI) com informações das diversas áreas envolvidas no programa, assim como acontece nos programas *Chile Crece Contigo*, *Mãe Coruja* e *Família que Acolhe*;
- Estratégia – Plano: ter metas para além do atendimento (número de visitas); realizar de fato o acompanhamento e monitoramento do desenvolvimento das crianças, que é o objetivo do PCF;

- Ajustamento mútuo: em virtude da *policy image* assistencialista no atendimento às crianças (essa ideia foi reforçada no referencial teórico sobre agenda), as funções dos visitantes poderiam ir além do fortalecimento dos vínculos entre crianças e seus cuidadores. Eles podem subsidiar com informações outras áreas, além da assistência social (ex: saneamento). Também é importante que haja uma solução para as demandas das famílias. Não basta que os visitantes levem as demandas para os comitês gestores e para as áreas responsáveis. É preciso acompanhar o andamento e a resolução delas;
- Estrutura: o programa precisa ser coordenado por uma pasta estratégica e de gestão, pois tem como objetivo a intersectorialidade como pilar fundamental. Por exemplo: Casa Civil, Secretaria de Governo e Planejamento ou Gestão, como acontece no programa *De Cero a Siempre*, que depende no Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar (agência presidencial que participa do Conselho de Ministros);
- Processos – integração: o comitê intersectorial também precisa ser um espaço de pactuação. Fomentar a intersectorialidade por meio do repasse de recursos – não se restringindo à existência de um comitê gestor com membros de “várias secretarias”. Pensar proporcionalmente o repasse dos recursos à qualidade do comitê gestor na resposta às necessidades identificadas nas comunidades. Por exemplo, incluir/ envolver secretarias ligadas a emprego e renda no programa, já que essa foi uma queixa constante na *survey* municípios. Refletir, inclusive, sobre o envolvimento do setor privado em ações intersectoriais ligadas ao programa;
- Processos – autonomia: possibilitar que os municípios tenham outras ações além das visitas domiciliares, podendo complementá-las ou substituí-las de acordo com as necessidades ou demandas das crianças e de suas famílias. Por exemplo, haver um espaço específico para atendimento ao público-alvo do programa em estabelecimentos existentes, como UBS, CRAS, CREA, entre outros, como já acontece no programa Mãe Coruja Pernambucana;
- Valores: repensar o papel do Estado com base no sistema integrado de informação para gerar apoio estratégico aos municípios.

6. CONCLUSÕES

Segundo a Portaria 956 de março de 2018:

“O Programa Criança Feliz potencializa as atenções já desenvolvidas pela política de Assistência Social às gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias e traz novos elementos para fortalecer o enfrentamento da pobreza para além da questão da renda e para reduzir desigualdades. 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”.

Nossa percepção depois das análises deste trabalho sugere complementar a conclusão desta Portaria enquanto “estratégias de apoio à família e de estímulo ao desenvolvimento infantil”.

A principal conclusão identificada, pensando na característica federativa do país, é a de que o papel do estado acaba sobrepondo algumas vezes o do governo federal. Além disso, não há uma definição clara sobre o monitoramento da implementação por parte dos estados. Inclusive, o modelo *top down* de implementação gera impactos na adesão ao programa, pois o Brasil é diverso e os estados e municípios têm necessidades diversas. Pensar em uma política nacional com um único formato, sem considerar as diversidades e necessidades dos demais entes, pode afetar o alcance dos objetivos.

Sobre a agenda e a intersetorialidade, concluímos que a temática da primeira infância já estava na primeira em virtude do Programa Brasil Carinhoso e de vários outros programas, tanto no Brasil quanto na região latino-americana. Existe uma agenda não governamental liderada pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal que por anos mantém a importância da temática na agenda pública. No entanto, a política pública existe de forma fragmentada, pois cada pasta continua atuando apenas na sua área, sem uma articulação entre setores e, particularmente, de acordo com as necessidades da população e a capacidade de ação de cada município.

Com o PCF, buscou-se a intersetorialidade por meio da criação de um comitê intersetorial, mas, segundo as respostas ao relatório situacional enviado pela SEDS, foi identificado que as áreas não têm uma integração entre as diferentes secretarias, nem com demais setores, como o privado, para responder à principal necessidade evidenciada nas visitas, como emprego e renda para os cuidadores das crianças e as mães gestantes.

Quanto ao *policy image*, mantém-se a imagem mencionada pelas coordenadoras estaduais de vulnerabilidade, de necessidade de cuidado ou de criança abandonada, quando perguntadas sobre a política de DPI. Ninguém mencionou a esperança para novas gerações ou o sucesso ao se pensar no desenvolvimento humano. A dialética argumentativa nasce estereotipando o programa como um atendimento que tenta solucionar situações de vulnerabilidade e não como uma estratégia de desenvolvimento humano.

Dos três elementos de gestão analisados (comitê gestor, repasses financeiros e recursos humanos) podemos afirmar que, se formos pensar em escala, parece que o foco destes primeiros anos de programa foi a sua operação e ainda faltam muitos desafios a serem superados quando falamos de qualidade sob o olhar da intersectorialidade.

Como foi identificado no gráfico de dispersão do Índice de Gini (gráfico 5), o programa atende a uma necessidade dos municípios que é a de priorizar a primeira infância e as gestantes em situações de pobreza e pobreza extrema. Porém, não é pelo fato de estar em condição de vulnerabilidade que qualquer visita domiciliar consegue satisfazer as carências e a falta de acesso a políticas públicas de qualidade.

A principal ferramenta de operacionalização do programa são as visitas semanais. Até julho de 2018, foram atendidas 311.000 crianças e grávidas, representando um orçamento anual de mais de R\$ 1 milhão. Vale a pena esclarecer que as ponderações sobre o alcance ou não dos objetivos precisam ser contundentes, visto que a política de DPI é uma política de direitos e não de benefícios: estão sendo garantidos ou não os direitos humanos das crianças atendidas? A responsabilidade pelo alcance dos objetivos está sendo delegada aos visitantes, os quais têm um vínculo empregatício que varia de município a município e que também se tornam espontaneamente “burocratas de nível de rua”. Incluímos o “espontaneamente” porque eles evidenciam todas as características deste tipo de funcionário, segundo Lotta (2012). Apesar de termos priorizado as análises em relação à intersectorialidade como ferramenta estratégica da primeira infância, cabe mencionar que, para futuros trabalhos, valeria a pena aprofundar quais são as práticas desenvolvidas em cada município no caso dos visitantes do PCF, quantas atividades são desenvolvidas pela maioria deles e se existem ou não padrões referentes a essas atividades. Isso permitiria pensar no papel desses profissionais e realizar outras recomendações.

Nesse sentido, para concluir diretamente sobre se os objetivos do programa estão sendo alcançados, propomos o quadro 16.

Quadro 16 Cumprimento dos objetivos do Programa Criança Feliz

Descrição dos objetivos	Elementos de Gestão	Situação
Promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância	Visita	Não alcançado
Apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais	Visita	Não alcançado
Colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até 6 anos de idade	Visita	Não alcançado
Mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas e serviços públicos dos quais necessitem	Visita	Não alcançado
Integrar ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias	Reuniões - áreas diversas	Não alcançado
Ampliar ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias	Reuniões - áreas diversas	Não alcançado
Fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias	Reuniões - áreas diversas	Não alcançado

Fonte: (autoras)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, A. A.; ARAUJO, J. G. A federação brasileira - Estados e municípios: estrutura e atribuições. In A. A. d. Abreu (Ed.), **Caminhos da cidadania**. Rio de Janeiro: FGV, 2009, p. 53-58

ARANHA, A. - Arranjos intersetoriais no enfrentamento da pobreza: análise da construção da política de segurança alimentar no Brasil, (2014) - XIX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Quito, Ecuador, 11 – 14 nov. 2014 - Disponível: <http://siare.clad.org/fulltext/0077850.pdf> - Acessado em: 25 de maio de 2018.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **Revista São Paulo em Perspectiva**, vol.18, nº 2, pp. 17-26, 2004.

ANDERSON, G. Federalismo: uma introdução. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

ANDERSON, D. R.; SWEENEY, D. J.; WILLIAMS, T. A. Estatística Aplicada à Administração e Economia. Thomson, 2ª Edição, 2007.

BABBIE, E. **Métodos de Pesquisas de Survey**. Cezarino. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acessado em: 20 de maio de 2018.

BRASIL, LEI Nº 13.257, DE 8 DE MARÇO DE 2016. Disponível em: http://legislacao.planalto.gov.br/legisla/legislacao.nsf/Viw_Identificacao/lei%2013.257-2016?OpenDocument. Acessado em: 20 de abril de 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8869-5-outubro-2016-783706-publicacaooriginal-151185-pe.html>. Acessado em: 20 de abril de 2018.

BRASIL. Lei nº 13.595, de 05 de janeiro de 2018. Meio Eletrônico. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13595-5-janeiro-2018-786068-publicacaooriginal-154714-pl.html>. Acessado em: 20 de abril de 2018.

BRASIL. Lei Federal n. 8.069 (ECA) de 13/07/1990. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1990/lei-8069-13-julho-1990-372211-publicacaooriginal-1-pl.html> Acessado em 07 de julho de 2018.

BRYMAN, A. **Research Methods and Organization Studies**. Great Britain: Routledge, 1989.

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

BRONZO, C. **Intersetorialidade como Princípio e Prática nas Políticas Públicas**: reflexões a partir do tema do enfrentamento da pobreza. IN: XX CONCURSO DEL CLAD SOBRE REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. Caracas, 2007.

CAF. América Latina concorda em uma agenda regional para a primeira infância. Meio Eletrônico. 2017. Disponível em: <https://www.caf.com/pt/presente/noticias/2017/11/america-latina-concorda-em-uma->

[agenda-regional-para-a-primeira-infancia/?parent=25543](#). Acessado em: 20 de abril de 2018.

CNM. Programa Criança Feliz – Primeira Infância no SUAS. Meio Eletrônico. Brasília, 2017a. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/images/stories/comunicacao/links/14032017_Impacto_Programa_Crianca_Feliz_2017.pdf. Acessado em: 20 de abril de 2018.

CRESWELL, J. W. Qualitative inquiry and research: choosing among five approaches. 2ª ed. Sage Publications, 2007.

CRUZ, M. C. M. T.; FARAH, M. F.S. Intersetorialidade na atenção à primeira infância em políticas de enfrentamento à pobreza: do Comunidade Solidária ao Brasil Carinhoso. In: JUNQUEIRA, L. A. P.; CORÁ, M. A. J. (Orgs). **Redes sociais e intersectorialidade**. São Paulo: Tiki Books, 2016, p. 235-262.

CUNILL-GRAU, La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales Un acercamiento analítico-conceptual. Gestión y Política Pública. VOLUMEN XXIII . NÚMERO 1 . I SEMESTRE DE 2014, p. 20.

CUNILL-GRAU, Nuria. A intersectorialidade nas políticas sociais: uma abordagem analítico conceitual. In MACEDO, Juliana Matoso; XEREZ, Flávia Helena Saraiva; LOFRANO, Rodrigo (orgs). Intersetorialidade nas políticas sociais: perspectivas a partir do Programa Bolsa Família. Cadernos de estudo – desenvolvimento social, Brasília, n. 26, p. 38, 2016

DIARIO OFICIAL DA UNIÃO. **Portaria MDS no 956** de 22 de março de 2018. Meio Eletrônico. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/crianca_feliz/portarias/Portaria_n9562018_Dispoe_acerca_do_PCF.pdf. Acessado em: 25 de abril de 2018.

DONAHUE, John D, ZECKHAUSER, Richard J. **Collaborative Governance. Private Roles for Public Goals in Turbulent Times**. 2012. Cap 1. Disponível em: <http://assets.press.princeton.edu/chapters/s9401.pdf>. Acessado em 28 de julho de 2018.

FARAH, Marta. Gênero e políticas públicas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. **Revista Estudos Femininos**. vol.12 nº.1 Florianópolis Jan./Apr. 2004. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-026X2004000100004 Acessado em: 28 de julho de 2018.

FARAH, Marta. Análises de políticas públicas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. **Disciplina Obrigatória**. Aula: D1 04 17 - I SEMESTRE 2017 Disponível em: <https://ss.cursos.fgv.br/d2l/le/content/32745/Home> Acessado em: 28 de julho de 2018.

FLICK, U. Introdução à pesquisa qualitativa. 3ª ed., Porto Alegre, 2009.

FMCSV. **Primeiríssima infância. Creche**: as necessidades e interesses das famílias e crianças. Meio Eletrônico. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: https://issuu.com/fmcsv/docs/livro_ibope_interativo_final/1?ff=true&e=3034920/55030073. Acessado em: 28 de julho de 2018.

FNDE. **O que é o programa?** Meio Eletrônico. Brasília, 2018. Disponível em: www.fnde.gov.br/programas/brasil-carinhoso/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-brasil-carinhoso. Acessado em: 08 de julho de 2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. Mapa dos partidos. Meio Eletrônico. São Paulo, 2018. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/eleicoes-2016/apuracao/mapas/2turno/partidos/#!/estado/sao-paulo/municipio/3550308/sao-paulo>. Acessado em: 28 de julho de 2018.

FRANZESE, C.; ABRUCIO, F. L. Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). **Federalismo e Políticas Públicas no Brasil**. 1ed. Rio de Janeiro: Editora da Fio Cruz, 2013, v., p. 361-386.

FRUTUOSO, J. A gestão do Sistema Único de Saúde. In: Oliveira, R. P. O; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil: combater as desigualdades, garantir a diversidade**. Brasília: UNESCO, 2010, v. 1, p.89-108.

FUKS, M. Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Sociais. IB, Rio de Janeiro, n.º 49, 1º semestre de 2000, pp. 79-94

GODOY, A. S. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. In: **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 4, p. 65-71, Jul/Ago. 1995a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v35n4/a08v35n4.pdf>>. Acessado em 20 de junho de 2018.

HECKMAN, J. J. **Investir no desenvolvimento na primeira infância: reduzir déficits, fortalecer a economia**. Meio Eletrônico. Estados Unidos, 2012. Disponível em: https://heckmanequation.org/assets/2017/01/D_Heckman_FMCSV_ReduceDeficit_012215.pdf. Acessado em 25 de julho de 2018.

INOJA, R. M.; JUNQUEIRA, P.L. Desafios da Gestão Intersetorial do Programa Bolsa Família: o Caso do Município de Guarulhos. 2005.

JUNQUEIRA, L. A. P.; Corá, M. A. J. **Redes sociais e intersectorialidade** in São Paulo: Tiki Books, 2016.

KAUTZ, T.; HECKMAN, J. J.; DIRIS, R; TER WEEL, B & BORGHANS, L. Fostering and Measuring Skills: Improving Cognitive and Non-Cognitive Skills to Promote Lifetime Success. OCDE, 2014.

KINGDON, J. W. Juntando as coisas. In: SARAIVA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). Políticas públicas: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. V. 1.

LOTTA, S. G. Desvendado o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A. (org.). **Implementação de políticas públicas. Teoria e pratica**. Belo Horizonte, Editora PUC Minas, 2012.

LOTTA, S. G. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In: FARIA, C. A. (org.). **Implementação de políticas públicas. Teoria e pratica**. Belo Horizonte, Editora PUC Minas, 2012.

LUDKE, M.; ANDRÉ, M. E.D.A. **Pesquisa em educação: abordagens qualitativas**. São Paulo, Editora Pedagógica e Universitária, 1986.

MARROU, H. I. História da educação na antiguidade. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1971.

MARTINS, F. H. Fragmentação e intersectorialidade: Em busca de uma agenda de integração em EVELYN LEVY E PEDRO ANIBAL DRAGO (org.) **Gestão Pública no Brasil contemporâneo**. Edições Fundap. Ed. Fundap.

MDSA. **Entenda o Programa**. Meio Eletrônico. Brasília, 2016. Disponível em: <http://mds.gov.br/crianca-feliz/entenda-o-programa/entenda-o-programa>. Acessado em: 20 de maio de 2018.

_____. **Programa Criança Feliz**. a intersectorialidade na visita domiciliar. Meio Eletrônico. Brasília, 2017. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/A_intersectorialidade_na_visita_domiciliar.pdf. Acessado em: 20 de maio de 2018.

_____. Principal desafio do Criança Feliz no futuro é ampliar atendimento por todo Brasil. **Meio Eletrônico**. Brasília, 2018. Disponível em: <http://mds.gov.br/area-de-imprensa/noticias/2018/marco/marco-legal-da-primeirainfancia-completa-dois-anos-promovendo-avancos-e-servindo-de-base-para-politicaspublicas>. Acessado em 20 de junho de 2018.

_____. **O Fim da Miséria é só o Começo**. Meio Eletrônico. Brasília, s/d, Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/brasil_sem_miseria/RevistaBSm_2a_nos.pdf Acessado em: 31 de maio de 2018.

MS. Portaria no de 2.446, de 11 de novembro de 2014. Brasília, 2014. Meio Eletrônico. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2446_11_11_2014.html. Acessado em: 31 de julho de julho.

NEVES, J. M. **Adolescente em conflito com a lei**: prevenção e proteção integral. Servanda: Campinas, 2006.

OEA. **Convenção Americana de Direitos Humanos**. Meio Eletrônico. San José, Costa Rica, 1969. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/c.convencao_americana.htm. Acessado em: 18 de julho de 2018.

SILVA, A. B da; GODOI, C.K, RODRIGO, B de M. (organizadores). Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo, Saraiva, 2010.

PROGRAMA SÃO PAULO CARINHOSA: O que grandes cidades e políticas intersectoriais podem fazer pela primeira infância / Ana Estela Haddad (org.). – São Paulo, SP: Secretaria Municipal de Cultura, 2016.

Ramos, F.P.; A História trágico-marítima das crianças nas embarcações portuguesas do século XVI. In: Priore, MD (org.). **História das Crianças no Brasil**. São Paulo: Contexto, 1999.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. **A intersectorialidade nas políticas para a primeira infância**. Meio Eletrônico. Fortaleza, 2015 Disponível em <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/GUIA-INTERSETORIAL.pdf>. Acessado em: 01 de julho de 2018.

_____. Países da América Latina Assinam Compromisso pelo Desenvolvimento Integral na Primeira Infância. Meio Eletrônico. Fortaleza, 2017. Disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/paises-da-america-latina-assinam-compromisso-pelo-desenvolvimento-integral-na-primeira-infancia/>. Acessado em: 26 de junho de 2018.

SARAIVA, J. B. C. **Adolescente em conflito com a lei**. Da indiferença à proteção integral: uma abordagem sobre a responsabilidade penal juvenil. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003.

SOUZA-LOBO, E. A classe operária tem dois sexos: trabalho, dominação e resistência. São Paulo: Brasiliense, 1991.

SPENDOLINI, M.I J. Benchmarking. São Paulo: Ed. Makron Book. 1993.

TOMÁS, C. A. **Dia Mundial da Criança**: um percurso difícil. São Paulo: Atlas, 2009.

TAVARES, José de Farias. Direito da Infância e da Juventude. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

UNESCO, Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul. Schneider, Alessandra Primeira Infância Melhor: uma inovação em política pública / Alessandra Schneider e Vera Regina Ramires. – Brasília, 2007. p. 128.

VAN DER GAAG, J. Do desenvolvimento da criança ao desenvolvimento humano. In: YOUNG, M. (organizadora). **Do Desenvolvimento da Primeira Infância ao Desenvolvimento Humano**: investindo no futuro de nossas crianças. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2010.

WILLMS, J. D. Padrões de atendimento: investimentos para melhorar os resultados educacionais na América Latina. In: Young, M. E. **Do Desenvolvimento da Primeira Infância ao Desenvolvimento Humano**: investindo no futuro de nossas crianças. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2010.

WIMMER, G. F.; FIGUEIREDO, G. O. Ação coletiva para qualidade de vida: autonomia, transdisciplinaridade e intersetorialidade. Ciência saúde coletiva 2006, vol.11, n.1, pp.145-154. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-1232006000100022&script=sci_abstract&tlng=pt. Acessado em: 08 de julho de 2018.

YOUNG, M. E. (organizadora). Introdução e visão geral. In: Young, M. E. **Do Desenvolvimento da Primeira Infância ao Desenvolvimento Humano**: investindo no futuro de nossas crianças. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2010.

ANEXOS

Anexo I: Termo de referência

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social pela Primeira Infância

O CONTEXTO

A Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo –SEDS– desenvolve políticas de proteção social, concebidas como direito do cidadão, extensivas à população sujeita a toda sorte de vulnerabilidades sociais decorrentes de conjunturas, contextos ou processos produtores de pobreza e desigualdades sociais.

O Estado de São Paulo é extenso. São 645 municípios com realidades díspares: desde os de pequeníssimo porte (101 municípios com menos de 5 mil habitantes) até seus cinco conglomerados metropolitanos. Na última década, a mancha urbana ao redor da capital praticamente dobrou. O processo de conurbação do entorno da cidade de São Paulo reúne 153 municípios que representam 27% do PIB do País e 80% de toda a riqueza do Estado, reunindo 30 milhões de habitantes.

Em sua missão de garantir os serviços, programas e benefícios socioassistenciais a cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade, risco social e pessoal, a SEDS promove a seguridade social em três frentes: a Proteção Social, os Programas de Transferência de Renda (PTRs) e os Programas de Segurança Alimentar.

Considera-se, portanto, que, para além da macroeconomia, é preciso melhorar as condições de vida do cidadão, articulando saberes e ações de cada política para enfrentar os problemas complexos ligados à execução de intervenções para o enfrentamento à extrema pobreza.

Busca-se cada vez mais atuar sob o conceito de pobreza multidimensional, ou seja, reconhecendo a importância da renda familiar como determinante da condição de vida, mas entendendo-a como um fenômeno complexo e relacionado a fatores como educação, saúde, trabalho, habitação acesso a serviços públicos, dentre outros.

Outro aspecto fundamental da ação da SEDS se refere à vulnerabilidade social que se manifesta e se reproduz no território, assumindo formas diversas com reflexos de seu contexto socioeconômico. São empreendidos esforços, portanto, para o fortalecimento dos municípios, das redes locais e do protagonismo das famílias.

Mesmo considerando a profundidade da crise, sobretudo para aqueles 1,1 milhão (2,6% da população paulista) de pobres que residem no Estado, a SEDS atua sob a concepção de que a gestão pública municipal, como instância mais próxima do cidadão e de seus territórios, é um ator fundamental para a implementação de políticas públicas que envolvam as demais esferas de governo e a sociedade.

A priorização do foco de atenção das ações está na família, conhecendo suas demandas e criando uma rede de serviços voltados para o atendimento a seus diferentes membros. Para isso, a família é inserida como eixo de solução, autonomia e empoderamento.

1.1 O Sistema Único da Assistência Social -Suas

A SEDS trabalha para garantir a implantação e implementação do SUAS no Estado de São Paulo, visando a universalização e o aprimoramento constante do sistema. Também conduz programas promotores de acesso e defesa de direito, além de e cofinanciar, monitorar, orientar, analisar e avaliar os resultados obtidos pelos municípios na área de assistência social.

O SUAS trouxe importantes mudanças para a gestão: a descentralização político-administrativa para A Federação, estados e municípios, bem como o comando único das ações em cada esfera de governo.

O balanço, nesses anos, aponta que é possível melhorar os indicadores sociais, incluir pessoas e famílias, desenvolver a educação e a cultura nas comunidades e reduzir a miséria. Não se pode negar que houve descentralização, municipalização e autonomia dos serviços, além de um início de participação deliberativa da sociedade, mas os desafios são muitos.

As novas realidades do século XXI pressionam para a introdução de arranjos de gestão mais complexos. Apesar dos avanços, é preciso criar/fortalecer sistemas

abertos de coordenação e conduzir ações articuladas em redes multidimensionais e intersetoriais com vistas a mobilizar vontade, induzir, pactuar e fazer acontecer processos, ações de maior densidade e maior impacto na vida do cidadão.

1.2. CDS – Coordenadoria de Desenvolvimento Social e os Programas das SEDS

A Coordenadoria de Desenvolvimento Social (CDS) gerencia os Programas de Transferência de Renda (PTR) Federais e Estaduais, além de promover Programas Especiais de forma integrada com as demais áreas da SEDS. Para isso, conta também com unidades descentralizadas - as Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social-Drads.

A condução dos programa, projetos e ações visam fomentar a melhoria contínua das redes sociais municipais. Para isso, a CDS promove canais de comunicação com os executores das ações de assistência social no âmbito do Estado (Diretoria regionais de Assistência Social – DRADS), capacita as equipes técnicas, atualiza sobre as normatizações e interage com os órgãos do Governo Federal em assuntos de políticas, programas e normas do Sistema Nacional de Assistência Social, relativos a processos de transferência de renda.

São diretrizes da CDS considerar a pobreza como fenômeno multidimensional e complexo, que transcende a ausência de renda e se manifesta em um conjunto de privações de bens, serviços e oportunidades, além de fomentar modelos de gestão colaborativos, dialógicos, sistêmicos e integrados.

São de responsabilidade da CDS:

- Programas Federais: Programa Bolsa Família; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (AEPETI); Benefício de Prestação Continuada (BPC Escola, Pessoa com Deficiência e Idoso) e Programa Criança Feliz.
- Programas Estaduais: Programa Renda Cidadã e Renda Cidadã – Benefício do Idoso; Programa Ação Jovem; Programa São Paulo Amigo do Idoso.

1.3. Uma Nova Agenda: Políticas Públicas para a Primeira Infância

Assim como na implementação das políticas do SUAS, estão presentes desafios como a integralidade, a integração, e, sobretudo a universalização do atendimento, ainda que tenha havido uma árdua caminhada no acesso aos serviços, sobretudo dos pobres e extremamente pobres, os princípios do SUAS também se aplicam à atenção à criança na primeira infância considerando, necessariamente, sua família e seu contexto de vida, além do enfrentamento da pobreza e de desigualdades e promoção da equidade e do reconhecimento de que as características dos territórios incidem sobre as possibilidades de promoção do cuidado, proteção e desenvolvimento das crianças, entre outros.

A primeira infância é uma etapa do ciclo vital marcada por importantes aquisições para o desenvolvimento humano, pela imaturidade e vulnerabilidade da criança e por sua condição peculiar de dependência do ambiente e de cuidados.

A primeira infância é a base para todo o aprendizado ao longo da vida. É durante este período (de zero a 6 anos) que ocorre o desenvolvimento cognitivo do ser humano e as principais conexões cerebrais são estabelecidas. Estimular adequadamente a criatividade das crianças, oferecer carinho, afeto, alimentação adequada e proporcionar um ambiente seguro para que as crianças “cresçam” são ingredientes fundamentais para que elas se tornem adultos capazes e independentes financeiramente.

A temática vem sendo discutida no cenário internacional como em agendas do Unicef, Nações Unidas e Banco Mundial, além de aparecer como Programas/Planos Nacionais em diversos países, inclusive América Latina.

Como recomenda a “Agenda de Ações para a Região da América Latina”, priorizar a primeira infância é a melhor decisão que um país pode tomar: é um dos investimentos com maior retorno e permite atingir, ao mesmo tempo, objetivos de equidade e eficiência.

Nos últimos anos, os estudos no campo das neurociências demonstram, entre outras constatações, que a comunicação dos pais, ou de pessoas cuidadoras, com as crianças na primeira infância tem papel importante no desenvolvimento cerebral e podem diminuir possíveis impactos negativos ao desenvolvimento infantil

decorrentes da vivência em condições adversas, dentre os quais a situação de pobreza.

O trabalho com a promoção do desenvolvimento infantil deve, necessariamente, estar voltado à família e à potencialização de suas competências para o cuidado, proteção e promoção do crescimento saudável da criança em todos os sentidos. Para que a família possa exercer suas funções, suas necessidades devem também ser compreendidas e atendidas.

É preciso viabilizar acessos que atendam demandas e reduzam tensões e estresse oriundos das próprias condições de vida apoiando a construção de vínculos afetivos e de um ambiente acolhedor e adequado às necessidades da criança. É preciso reconhecer o papel primordial das famílias como grupo fundamental para o desenvolvimento da criança (núcleo que o Estado deve apoiar e fortalecer) e como parceira em todas as políticas.

A agenda pública brasileira vem abordando a questão. A aprovação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016)¹⁶, a inclusão e modificação de dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e de outras legislações, permitiram que as iniciativas existentes encontrassem um lugar normativo próprio e possibilitaram aos gestores a validação de políticas existentes e a elaboração de outras.

Trabalhar com a Primeira Infância requer um modelo de gestão diferenciado que ultrapasse o “olhar unilateral”, tão usual nas políticas públicas, para considerar os diversos setores capazes de contribuir para a construção da resposta às questões complexas.

Nessa direção, a intersetorialidade potencializa a proteção de crianças e famílias, contribuindo com a redução da ocorrência de vulnerabilidades e riscos sociais a que estão expostos. Também é preciso envidar esforços no âmbito da gestão das respectivas políticas para assegurar a articulação entre as ações para promover atenções que apoiem, auxiliem e resguardem as crianças e suas

¹⁶ Esse tema ganhou maior expressão nos últimos anos, sobretudo a partir da aprovação, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) do Plano Nacional pela Primeira Infância (em 2010). Também pode ser citada a Lei nº 12.722 /2012, que criou o Brasil Carinhoso no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria e a instituição da Política Nacional de Atenção à Saúde da Criança (2015), além da estratégia da Rede Cegonha (2011).

famílias, por meio de ações conjuntas de caráter proativo, preventivo e protetivo para a defesa e a promoção de seus direitos.

No escopo da Assistência Social, as políticas públicas para a Primeira Infância encontram referência na Seguridade Social (Proteção social, transferência de renda e segurança alimentar) e no Sistema de Proteções (Básica¹⁷, Especial de Média Complexidade¹⁸ e Especial¹⁹).

1.4. O Programa Criança Feliz- Primeira Infância no Suas

O Programa de caráter intersetorial que envolve diferentes políticas públicas com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância. Tem como objetivos:

- Promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância;
- Apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais;
- Colaborar no exercício da parentalidade, fortalecendo os vínculos e o papel das famílias para o desempenho da função de cuidado, proteção e educação de crianças na faixa etária de até 6 anos de idade;
- Mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas e aos serviços públicos de que necessitem; e
- Integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para gestantes e crianças na primeira infância e suas famílias.

O Programa é implementado por meio de uma estratégia de gestão intersetorial que apoia a articulação das políticas das três esferas de governo em nível municipal, promovendo o diálogo e o fortalecimento da gestão.

Estratégias para o desenvolvimento integral e parentalidade:

- visitas domiciliares,

¹⁷ Prevenir situações de risco desenvolvimento de potencialidades e aquisições/ fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.

¹⁸ Atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiares não foram rompidos.

¹⁹ Famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e/ou social e vínculos rompidos

- qualificação da oferta dos serviços socioassistenciais e fortalecimento da articulação da rede e dos serviços de acolhimento,
- fortalecimento da intersectorialidade nos territórios e
- mobilização, educação e capacitação permanente.

As ações do Programa no âmbito do SUAS são desenvolvidas por meio do Programa Primeira Infância no SUAS, de forma integrada, observando-se as competências dos entes federados e a articulação intersectorial.

O público alvo são gestantes, crianças de até três e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; crianças de até 6 anos beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada e suas famílias; crianças de até 6 anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no art. 101 da Lei nº 8.609, de 13 de julho de 1990, e suas famílias.

No Estado de São Paulo foram selecionados 220 municípios²⁰ participantes ao Programa em 2017. Serão beneficiários 68.950 crianças/gestantes e suas famílias, por meio da ação de visitadores domiciliares que receberão capacitação e acompanhamento para o fortalecimento de vínculos, estímulo ao desenvolvimento infantil e potencialização da capacidade protetiva das famílias.



Público Elegível – Brasil e estado de SP

PÚBLICO PRIORITÁRIO DO PCF	Quantitativo Brasil	Quantitativo no Estado SP municípios elegíveis
Crianças beneficiárias do PBF (0 a 36 meses)	3 milhões <small>Fonte: SENARC/ pagamentos do PBF de agosto de 2016.</small>	611.676
Gestantes beneficiárias do PBF	640 mil <small>Fonte: SENARC/ Benefício Variável para Gestante em 2015.</small>	10.702
Crianças beneficiárias do BPC (0 a 72 meses)	75 mil <small>Fonte: SUIBE/Extração em 25.08.2016.</small>	13.406
Crianças afastadas do convívio familiar (0 a 72 meses)	8,6 mil <small>Fonte: Censo SUAS 2015.</small>	2.549



Secretaria de Desenvolvimento Social

²⁰ O critério de elegibilidade dos municípios e Distrito Federal, conforme Resolução CIT nº 05/2016, é possuir Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), Índice de Desenvolvimento do CRAS – ID CRAS, médio, maior ou igual a 3 (três) e pelo menos 140 (cento e quarenta) indivíduos do público prioritário do Programa

O Programa é implementado por meio de ações da Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos Humanos, dentre outras, desenvolvidas de forma integrada, observando-se as competências dos entes federados e a articulação, com objetivo de assegurar convergência e complementariedade.

Dada a necessidade de articulação entre as diferentes políticas setoriais o Programa prevê além da coordenação, comitês e grupos técnicos de formação intersetorial, com o seguinte modelo de governança:



Cada esfera federativa desempenha papéis específicos dentro do modelo de governança do Programa, devendo constituir um comitê gestor e respectivo grupo técnico, além de indicar a área responsável pela coordenação do Programa (ex. assistência social).

Cabe ao Estado a coordenação do Programa em âmbito estadual, desempenhando as seguintes atividades:

- Coordenação do comitê gestor e do grupo técnico, compostos por representantes das áreas que integrem o Programa Criança Feliz no Estado;
- Articulação Intersectorial na esfera estadual;

- Disponibilização de orientações técnicas e metodológicas complementares àquelas disponibilizadas pelo governo federal;
- Realização de ações de mobilização intersetorial, em âmbito estadual;
- Apoio técnico e ações de capacitação e educação permanente para municípios e execução das demais ações de responsabilidade do Estado;
- Planejamento e acompanhamento das ações do Programa em âmbito estadual; Ao comitê gestor estadual cabe as seguintes atividades:
- Acordar o Plano de Ação Estadual: com Diretrizes, Estratégias e Metas;
 - Tomar decisões quanto às etapas do Programa e responsabilidades das diferentes políticas na sua efetivação;
 - Acordar instrumentos de regulação, normatização, protocolos e parâmetros estaduais complementares àqueles disponibilizados pela União e que estabeleçam responsabilidades das diferentes políticas no Programa, estratégias para sua implantação e monitoramento em âmbito estadual.
 - Aprovar materiais de orientações técnicas, de capacitação e educação permanente complementares àqueles disponibilizados pela União.
 - Definir estratégias, instrumentos e compromissos que fortaleçam a intersectorialidade do Programa, a implementação das ações de responsabilidade do Estado e o suporte das diferentes políticas para o atendimento às demandas identificadas pelos visitantes e supervisores.

Comitê gestor municipal

- Acordar o Plano de Ação Municipal: com Diretrizes, Estratégias e Metas;
 - Tomar decisões quanto às etapas do Programa e responsabilidades das diferentes políticas na sua operacionalização;
 - Acordar instrumentos de regulação, normatização, protocolos e parâmetros municipais complementares àqueles disponibilizados pela União/Estado e que estabeleçam responsabilidades das diferentes políticas no Programa, estratégias para sua implantação e acompanhamento local.
 - Aprovar materiais de orientações técnicas, de capacitação e educação permanente complementares àqueles disponibilizados pela União e Estado.
 - Definir estratégias, instrumentos e compromissos que fortaleçam a intersectorialidade do Programa e a implementação das ações de responsabilidade do município.

- Discutir, apoiar e aprovar questões operacionais do Programa, a partir de propostas do grupo técnico, como: composição da equipe das visitas domiciliares (visitadores e supervisores), definição das famílias que serão incluídas nas visitas domiciliares; fluxos de articulação entre as redes locais para suporte às visitas domiciliares e atendimento às demandas identificadas pelos visitadores e supervisores; etc.

À Coordenação Estadual, portanto à SEDS, por meio da CDS- Coordenadoria de Desenvolvimento Social cabe:

- Articular-se com as diferentes áreas para a instituição e composição do comitê gestor e do Grupo Técnico Intersetorial Estadual e apoiar seus trabalhos;
- Coordenar procedimentos para regulamentação do Programa em âmbito estadual;
- Disponibilizar orientações e outros materiais sobre o Programa adicionais àqueles disponibilizados pela Coordenação Nacional, quando necessário
- Manter permanente articulação com as áreas que integram o Programa no estado, com comitê gestor e com o Grupo Técnico Estadual, de modo a assegurar alinhamento e convergência de esforços;
- Manter articulação com o comitê gestor estadual visando a elaboração do Plano de Ação do Programa Criança Feliz no Estado;
- Coordenar a integração entre as diferentes áreas que compõem o Programa, visando a implantação do Plano de Ação e o monitoramento das ações de responsabilidade do Estado;
- Articular-se com a Gestão Estadual da Assistência Social e das demais áreas que integram o Programa no Estado para a realização de seminários intersetoriais e outras ações de mobilização;
- Mobilizar o debate intersetorial e a sensibilização de diferentes setores para participação e apoio ao Programa, inclusive gestores estaduais, conselhos setoriais e de direitos, coordenadores do Cadastro Único e do Bolsa Família e outros;
- Acompanhar e apoiar tecnicamente a implantação das ações do Programa de responsabilidade dos municípios, considerando, dentre outros aspectos, as orientações, protocolos, referências metodológicas e para a elaboração do Plano de Ação disponibilizadas pela Coordenação Nacional;

- Coordenar a realização de diagnóstico estadual sobre a Primeira Infância, com informações de diferentes políticas e contemplando, necessariamente, aquelas que versem sobre o público prioritário;
- Articular com a Gestão Estadual da Assistência Social a composição da equipe de multiplicadores e a implantação de ações voltadas à capacitação e educação permanente dos multiplicadores, supervisores e visitantes;
- Apoiar as ações desenvolvidas pela coordenação nacional para a capacitação dos multiplicadores;
- Planejar, em articulação com o comitê gestor, ações complementares de capacitação e educação permanente;

Às Coordenação Municipal tem como atribuições:

- Articular-se com as diferentes áreas para a instituição e composição do comitê gestor e do Grupo Técnico Municipal e apoiar seus trabalhos;
- Coordenar procedimentos para regulamentação do Programa em seu âmbito;
- Disponibilizar orientações e outros materiais sobre o Programa adicionais àqueles disponibilizados pela Coordenação Nacional e Estadual, quando necessário;
- Manter permanente articulação com as áreas que integram o Programa em âmbito local, com comitê gestor e com o Grupo Técnico Municipal, de modo a assegurar alinhamento e convergência de esforços;
- Manter articulação com o comitê gestor municipal visando a elaboração do Plano de Ação do Programa Criança Feliz em seu âmbito;
- Coordenar a integração entre as diferentes áreas que compõem o Programa, visando a implantação do Plano de Ação e o monitoramento das ações de responsabilidade do município;
- Articular-se com a Gestão Municipal da Assistência Social e das demais áreas que integram o Programa em âmbito local para a realização de seminários intersetoriais e outras ações de mobilização;
- Divulgar o Programa em âmbito local para a rede e para as famílias;
- Mobilizar o debate intersetorial e a sensibilização de diferentes setores para participação e apoio ao Programa, inclusive gestores municipais, conselhos setoriais e de direitos, coordenadores do Cadastro Único e do Bolsa Família e outros;
- Acompanhar a implantação das ações do Programa de sua responsabilidade, considerando, dentre outros aspectos, as orientações, protocolos e referências

metodológicas e para a elaboração do Plano de Ação disponibilizadas pela Coordenação Nacional;

- Coordenar a realização de diagnóstico local sobre a Primeira Infância, com informações de diferentes políticas e contemplando, necessariamente, aquelas que versem sobre o público prioritário;
- Apoiar o processo de territorialização das famílias que compõem o público prioritário das visitas domiciliares, apoiar os trabalhos do comitê gestor e a busca ativa;
- Articular com a Gestão da Assistência Social a composição da equipe das visitas domiciliares (visitadores e supervisores) e sua participação nas ações de capacitação e educação permanente desenvolvidas pelo Estado/União;
- Apoiar a participação dos supervisores e visitadores nas ações desenvolvidas pelo Estado para a capacitação dos supervisores e visitadores;
 - Planejar, em articulação com o comitê gestor, ações complementares de capacitação e educação;
 - Assegurar o registro das visitas domiciliares e implantar ações de monitoramento do Programa de acordo com diretrizes nacionais.

Iniciado em março de 2017, o quadro abaixo apresenta a situação do Criança Feliz hoje no Estado de São PAULO:



Cenário Estado de São Paulo



QTDE. SUPERVISORES CONTRATADOS	168
QTDE. SUPERVISORES CAPACITADOS	166
QTDE. VISITADORES CONTRATADOS	491
QTDE. VISITADORES CAPACITADOS	400*
INICIOU VISITAS DOMICILIARES	59
COMITÊ GESTOR	117
PLANO DE AÇÃO	74 Sim / 104 Não

[*] Dos 104 municípios que não possuem Plano de Ação, 62 estão em andamento, 42 não iniciaram e 1 não respondeu.



Desenvolvimento Social

II O PROBLEMA

O contexto apresentado, ou melhor, parte significativa dele, já que não foram abordadas a totalidade das áreas técnicas e dos programas, projetos e atividades da Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, constitui o cenário para a exposição do problema enfrentado. Avançar na temática da Agenda, a da Primeira Infância, requer recursos focados e articulados como base para ampliação do acesso à rede de serviços otimizando o uso dos mesmos.

Qualquer estratégia de enfrentamento à extrema pobreza, deve considerar outras dimensões que evidenciam a privação de bens essenciais em condições básicas de existência e, portanto, vão além das políticas de Assistência Social. A superação da extrema pobreza deve ser uma estratégia de todo um governo.

Considerando a intersetorialidade como ponto fundamental no modelo de gestão externo e interno (no sentido da articulação dos programas da SEDS direcionando-os também para a inclusão da Primeira Infância), a SEDS objetiva, ainda, entender como se dá a implementação do Programa Criança Feliz com esse foco, nos municípios de São Paulo.

O conceito de intersectorialidade implica na conjunção de saberes e experiências para formulação, implementação, monitoramento ou avaliação de políticas públicas buscando alcançar resultados sinérgicos em situações complexas. Pressupõe articulação de diferentes ações com um foco específico. Acontece quando diferentes áreas de políticas públicas são organizadas horizontalmente permitindo sua integração.

Um pacote de serviços oferecidos ao cidadão, envolvendo atores de diferentes setores, constitui uma política social intersectorial? A resposta é não. Um dos principais desafios no desenvolvimento de ações intersectoriais passa pela dificuldade em construir uma linguagem comum, o entendimento de todos os envolvidos sobre o problema.

A emergência da Primeira Infância como demanda social e sua introdução na agenda pública e governamental requer respostas especialmente complexas dos aparatos governamentais. Como pode isso acontecer? A resposta não é trivial e tampouco imediata.

III JUSTIFICATIVA

A implementação do Programa Criança Feliz integra/ inova a busca da SEDS- CDS por formas de práticas de redes dialógicas, sistêmicas e integradas envolvendo recursos financeiros e humanos, que, potencializadas em função do trabalho junto às famílias, fortaleçam a atuação dos municípios na construção um projeto para sanar (ou mitigar) demandas por políticas públicas, fragilidades e demais contextos que impactem na mobilidade e desenvolvimento social.

Mas, como pensar em uma gestão integrada, ação tão complexa, quando pensamos no modelo de administração pública vigente? Como integrar ao “fazer” da Secretaria e Desenvolvimento Social e das ações demandadas pela emergência da Primeira Infância na agenda²¹?

²¹ O Plano Nacional pela Primeira Infância, elaborado pela RNPI, aprovado pelo CONANDA (Conselho Nacional pelos Direitos da Criança) em dezembro de 2010, e acolhido pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República como um plano integral – que engloba todos os direitos da Primeira Infância, com metas até 2022, é um dos instrumentos, no âmbito das políticas públicas, que confirma o avanço do Brasil em relação a essa agenda. No município, o tema tende a ser tema central e a intersectorialidade, a estratégia mais eficaz para atendê-las integralmente com a elaboração dos Planos Municipais pela Primeira Infância – PMPI.

A intersetorialidade está em radicalizar a busca por uma abordagem integral do problema social que a ação pública quer enfrentar e em um grau de intensidade mais alto na relação entre os setores, em comparação com outras formas de ação conjunta. Pode-se entender a integração ou gestão integrada como o resultado esperado de uma ação intersetorial, enquanto setores que trabalham juntos para resolver um problema que entendem e assumem como comum.

É ação central articular a rede de serviços de assistência social, trabalho, educação, saúde, esportes, lazer e recreação, habitação, justiça e cultura, acesso e acessibilidade à informação e à comunicação como condição básica para promover a melhoria das condições de vida. Entre as principais demandas para o desenvolvimento social, estão o enfrentamento da pobreza, a segurança alimentar e a inclusão em sentido abrangente.

Tem se discutido que questões complexas demandam respostas complexas e que uma organização tradicional, em geral, não consegue responder e não fornece soluções para problemas públicos. As formas integrativas são o caminho para que se ampliar a capacidade estatal de alcançar resultados nas políticas públicas, ainda identificadas não só por baixa implementação como pela fragmentação.

Nesse sentido, o Programa Criança Feliz nasce como um modelo de gestão diferenciado, que ultrapassaria o “olhar unilateral”, tão usual nas políticas públicas, para considerar os diversos setores capazes de contribuir para a construção da resposta às questões complexas para o atendimento da Primeira Infância.

O Programa Criança Feliz propõe a atuação de forma intersetorial na potencialização ou manutenção de serviços à população, para se fortalecer na garantia dos direitos das gestantes e crianças, como: obras de saneamento, alfabetização e aumento da escolarização dos pais, além de creches, imunização de gestantes e crianças, acesso a serviços de saúde de qualidade.

Comitês Gestores estão previstos como forma de favorecer o diálogo entre as políticas que precisam contar também com estratégias como o desenvolvimento de uma agenda articulada em âmbito local, por exemplo. Visitas domiciliares, eixo central do Criança Feliz, são importantes, mas precisam estar apoiadas por alinhamento intersetorial que viabilize o suporte às demandas por elas identificadas, outras ações para a atenção às famílias e crianças, considerando diagnósticos sobre a primeira infância em âmbito local.

Nessa direção, a intersetorialidade potencializa a proteção de crianças e famílias, contribuindo com a redução da ocorrência de vulnerabilidades e riscos sociais a que estão expostos. Também é preciso envidar esforços no âmbito da gestão das respectivas políticas para assegurar a articulação entre as ações do Programa Criança Feliz para promover atenções que apoiem, auxiliem e resguardecem as crianças e suas famílias, por meio de ações conjuntas de caráter proativo, preventivo e protetivo para a defesa e a promoção de seus direitos.

O Programa Criança Feliz pode ser uma oportunidade, uma motivação que fortalece a trajetória brasileira de enfrentamento da pobreza com redução de vulnerabilidades e desigualdades e potencializa a integração do acesso à renda com inclusão em serviços e programas. Renova, ainda, os compromissos do Brasil com a atenção às crianças com deficiência beneficiárias do Benefício de Proteção Continuada (BPC) e suas famílias e também às crianças privadas do convívio familiar, acolhidas em serviços de acolhimento, e suas famílias.

Envolver, entretanto, diferentes níveis de governo, secretarias estaduais, instâncias municipais, territórios, as famílias, a sociedade, enfim, significa concentrar em busca de soluções integradas e não em setores, procedimento pouco prático para a atuação pública. Os problemas extrapolam e atravessam setores e são eles que estão na realidade social.

A intersetorialidade proposta pelo Programa Criança Feliz, pode ser um modelo adequado para enfrentar alguns dos principais desafios da gestão de políticas sociais, ou seja, fazer frente a problemas complexos e

multidimensionais superando modelos resultantes da existência de ações, lógicas e instituições setoriais e fragmentadas.

O Programa Criança Feliz pode e deve ajudar a romper com modelos fragmentados de gestão para trazer para nossas políticas sociais uma maior participação de todos os atores envolvidos, inclusive seus beneficiários.

Trata-se da intersectorialidade como estratégia de atuação articulada envolvendo as três esferas de governo, organizações da sociedade civil e os conselhos de direito. Nossa tradição burocrática e autoritária deve, progressivamente, perder posição para uma nova governança baseada em múltiplos arranjos com a participação de diversos atores no desenvolvimento, na gestão de políticas públicas e no provimento de serviços, implicando em interdependências e na convergência dos setores, órgãos e ações.

Considerados a importância e os desafios do atendimento integral à primeira infância, o Programa Criança Feliz propõe a integração das políticas para melhorar condições de vida articulando saberes e ações de cada política para enfrentar problemas complexos ligados à execução de intervenções que garantam o desenvolvimento integral dessa faixa etária. A priorização do foco de atenção das ações está na família, conhecendo suas demandas e criando uma rede de serviços voltados para o atendimento a seus diferentes membros.

Para uma ação conjugada de diferentes setores da administração municipal, estadual, federal é fundamental que, além de articulação, o Programa reflita coordenação com as demais políticas, reforçando-as e evitando conflitos e sobreposições. São necessários, portanto, “protocolos de pactuação” e o estabelecimento de fluxos entre as áreas interna e externamente.

IV PRODUTOS PROPOSTOS

- Sistematização e análise de survey enviado a todos os municípios que aderiram ao programa Criança Feliz. Para que este produto seja entregue, os dados deverão ser recebidos até o dia 06/08/18;

- *Benchmarking* de experiências nacionais e internacionais e análise da intersectorialidade, desafios e resultados de cada uma das experiências;
- Recomendações para aprimoramento do programa, bem como para auxílio na tomada de decisão.

Anexo II: *Benchmarking* de Experiências Nacionais e Internacionais

Experiências Nacionais

1) Brasil Carinhoso

Âmbito: nacional

Início: 2012. Instituído pela lei nº 12.722, de 03 de outubro de 2012, que criou o Brasil Carinhoso no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria

Objetivo: “consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil (FNDE, 2018)”.

Público-alvo: Famílias com crianças menores de 5 anos e uma renda inferior a R\$ 70 (aprox. US\$ 20) per capita.

Áreas envolvidas: Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Também estão envolvidos os ministérios da Educação, da Saúde.

Ações: Cada ministério realiza ações específicas dentro do seu âmbito de atuação. O Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) incluiu a população de 0 a 6 anos no cálculo do valor do Bolsa Família, ou seja, passou a pagar um valor adicional às famílias que possuíam pelo menos um filho de até 15 anos que, mesmo recebendo o Bolsa Família, continuavam na extrema pobreza (renda familiar mensal de menos de R\$ 77 por pessoa) e em parceria com o FNDE, destinou recursos para aquisição de equipamentos e utensílios para cozinhas de creches; o Ministério da Educação, antecipa os recursos para os municípios para que ampliem a oferta de vagas em creches para crianças do Bolsa Família e melhore o atendimento e aumentou o valor repassado para a alimentação escolar nas creches públicas e conveniadas com o poder público; o Ministério da Saúde, realizou campanhas de vacinação, realizou a expansão da distribuição de Sulfato Ferroso, suplementação com megadoses de vitamina A, distribuição gratuita de medicamentos para asma, lançou a estratégia de fortificação da alimentação infantil com micronutrientes em pó, executou os programas de distribuição de medicamentos e o Programa Saúde na Escola.

Resultados: Segundo esses dados da Nota Técnica 01, de 2016, do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), em 2013, 2014 e 2015 foram repassados,

respectivamente, R\$ 529,8 milhões, R\$ 765,6 milhões e R\$ 896,3 milhões. Em 2016, com os novos critérios foram pagos somente R\$ 405,7 milhões. Na área da educação, entre 2011 e 2014, a cobertura de creches para crianças beneficiárias do Bolsa Família aumentou de 13,9% para 19,6%. O programa também incluiu um aumento de 66% no valor repassado pelo MEC para a alimentação escolar de todas as crianças matriculadas em creches públicas e conveniadas com o poder público e o Programa Saúde na Escola foi estendido às creches e pré-escolas, contemplando 1,13 milhão de educando de creches e 2 milhões de educandos em pré-escola. Em 2012, foram repassados cerca de R\$ 25 milhões a 63 municípios para a adequação das cozinhas de 1.000 creches. Em 2013 e 2014, a ação abrangeu creches onde mais de 50% dos alunos matriculados eram do Programa Bolsa Família, repassando R\$ 33 milhões, com atendimento a 5.758 creches em 583 municípios. Na área de saúde, até 2014, 9,1 milhões de crianças receberam suplementação com megadoses de vitamina A e 11,1 milhões de doses foram distribuídas para crianças de 6 a 59 meses de idade. No ano de 2014, foi lançada a estratégia de fortificação da alimentação infantil com micronutrientes em pó. E em 2015, foram pactuadas 6,8 mil creches, contemplando mais de 330 mil crianças.

2) Programa Infância Melhor (PIM) - Rio Grande do Sul

Âmbito: estadual, com 247 municípios habilitados (de um total de 497 municípios)

Início: 2003 e se tornou política pública em 2006, por meio da Lei nº 12.544 (alterada em 2014 pela lei nº 14.594).

Objetivo: promover o desenvolvimento integral das crianças até os 5 anos e 11 meses, por meio de orientação às famílias e considerando sempre a sua cultura e experiências.

Público-alvo: Gestantes; criança desde a gestação até os 5 anos e 11 meses; e suas respectivas famílias.

Áreas envolvidas: Coordenado pela Secretaria Estadual da Saúde e conta com o apoio das Secretarias de Educação, Trabalho e Desenvolvimento Social e Cultura no âmbito municipal e estadual; e Direitos Humanos, Justiça e Gabinete de Políticas Sociais no âmbito estadual.

Ações: Visitas domiciliares semanais para famílias que possuem crianças de 0 a 3 anos, 11 meses e 29 dias de idade, e às gestantes vinculadas ao Programa, com duração aproximada de 1h; e atividades em grupo para famílias com crianças de 3 a

5 anos, 11 meses e 29 dias de idade, sendo que a partir de 4 anos, a atividade é semanal, com duração de, aproximadamente, uma hora; e, com crianças de 3 anos a 3 anos, 11 meses e 29 dias, uma vez ao mês, para promover e fortalecer as competências familiares para o cuidado, a educação e proteção das crianças, com foco em estímulos físicos, intelectuais, emocionais e sociais. Essas atividades em grupo acontecem em espaços coletivos da comunidade como o CRAS ou a UBS. Outras ações do programa são: promoção da cidadania, com orientações sobre os direitos e deveres da convivência familiar e comunitária; busca ativa de gestantes para encaminhamento ao pré-natal e de famílias com crianças em situação de risco e vulnerabilidade social para acompanhamento e inclusão na rede de serviços; orientações que incentivam o aleitamento materno e à alimentação saudável; promoção da atenção, cuidado e vigilância em saúde; contribuição para garantir o direito da criança a um nascimento seguro, bem como crescimento e desenvolvimento saudáveis; ações em rede para prevenção e redução da mortalidade materna e infantil e elaboração de planos conjuntos de atenção e cuidados às famílias com as equipes municipais de Saúde, Assistência Social e Educação, entre outras.

Resultados: dos 497 municípios do Rio Grande do Sul, 247 estão habilitados ao programa, com 2.635 visitantes habilitados. Até junho de 2018 foram atendidas 52.700 famílias, 7.905 gestantes e 57.970 crianças (PIM - Primeira Infância Melhor, 2018). Pelo menos 4 estudos foram realizados para investigar os resultados do programa: um feito pelo *Centro de Referencia Latinoamericano de Educación Preescolar* - CELEP (2010); pelo Offord Centre for Child Development, da Universidade McMaster de Toronto/Canadá (2012); pela Fundação Getúlio Vargas (2014); e pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (2014). Entre os resultados destes estudos estão maior presença dos pais na vida escolar das crianças; redução da vulnerabilidade para aprendizagem; melhora em indicadores sócio afetivos, de motricidade, linguagem e cognitivos das crianças atendidas pelo programa; desempenho maior das crianças que participam do programa em relação a crianças da mesma comunidade que não participam do programa; maior impacto nas crianças que participam do programa por mais de dois anos; a avaliação sobre a qualidade dos serviços prestados é alta e os entrevistados têm a percepção de que o programa teve impacto na sua preparação para o cuidado de crianças, bem como no desenvolvimento da criança; em relação ao cumprimento dos objetivos do programa, a maioria dos entrevistados concorda que eles estão sendo efetivados.

3) Mãe Coruja – Pernambuco

Âmbito: estadual

Início: 2007 e se tornou política pública em 2009, por meio da lei estadual nº 13.959 de 15 de dezembro de 2009.

Objetivo: Cuidar de forma ampla e integral da mulher gestante e suas crianças, fortalecendo seus vínculos afetivos e garantindo às crianças um desenvolvimento saudável e harmonioso durante os primeiros anos de vida.

Público-alvo: gestantes usuárias do Sistema Único de Saúde (SUS) e seus filhos, da gestação até os 5 anos.

Áreas envolvidas: Gabinete do Governador; Gabinete de Projetos Estratégicos; Secretaria de Saúde; Secretaria de Educação; Secretaria de Desenvolvimento Social, Criança e Juventude; Secretaria da Mulher; Secretaria de Planejamento e Gestão; Secretaria de Agricultura e Reforma Agrária; Secretaria de Micro e Pequena Empresa, Trabalho e Qualificação; Secretaria de Cultura; Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer; Assessoria Especial do Governador.

Ações: Os atendimentos às gestantes acontecem nos Cantos Mãe Coruja, local onde a gestante precisa se cadastrar no programa. Os Cantos Mãe Coruja estão divididos pelas Gerências Regionais de Saúde (GERES) e são espaços de acolhimento em que ocorrem o cadastramento e o acompanhamento das gestantes, durante o pré-natal, parto e puerpério, e das crianças, do nascimento até os cinco anos de idade. Profissionais selecionados pelo Estado atuam como gestores desses Cantos, articulando secretarias estaduais, municipais, sociedade civil e demais parceiros para a realização das ações do Programa.

Resultados: Redução das taxas de mortalidade infantil (de acordo com a avaliação de impacto do programa, observou-se que essa queda não se deve a um efeito isolado do programa); diminuição na taxa de mortalidade materna, em média, de 14% nos municípios com o programa e 5% no Estado (o programa pode ter um impacto nesses indicadores, mas não foi analisado na avaliação de impacto); redução de 34% de mulheres gestantes; 14% de nutrízes e 26% de crianças de seis meses a um ano em situação de insegurança alimentar (dados da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional de Pernambuco); aumento no percentual de gestantes atendidas pela rede estadual de saúde com 7 ou mais consultas pré-natal (passou de 17% para 48%); ampliação da inclusão das famílias em políticas sociais integrantes

do programa, de acordo com a sua necessidade; de 2008 a 2017, teve mais de 100 mil mulheres atendidas e mais de 50 mil crianças acompanhadas. Fortalecimento da política de atenção primária; aumento no número de convênios com várias entidades, que possibilitou novos investimentos financeiros em equipamentos, estrutura física e leitos da rede materno-infantil dos territórios atendidos.

4) São Paulo pela Primeiríssima Infância

Âmbito: estadual, com a participação de 41 municípios (6% do total de municípios do Estado de São Paulo).

Início: 2009

Objetivo: Melhorar a qualidade do atendimento e dos cuidados oferecidos às gestantes e às crianças, promover o trabalho integrado entre os vários setores envolvidos e mobilizar a sociedade para importante fase da vida.

Público-alvo: Crianças de 0 a 3 anos e suas famílias.

Áreas envolvidas: Coordenado pela Secretaria Estadual de Saúde e conta com a participação da Secretarias de Desenvolvimento Social, Educação e Cultura (Estadual), Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, municípios paulistas e organizações da sociedade civil.

Ações: As ações do programa acontecem em 4 eixos: 1) apoio à governança (criação de um comitê gestor intersetorial e de preferência com vários atores - sociedade civil e academia, para definição de estratégias e ações do programa; definição de um articulador local para operacionalizar as ações e quem fará a interface entre os diversos atores; realização da linha de base da atenção à primeiríssima infância, com informações e dados sobre a população envolvida e sobre as ações praticadas pelas áreas de educação, saúde e desenvolvimento social - pode ser feita uma avaliação participativa; planejar o programa, por meio de um Plano de Trabalho que atenda às demandas encontradas, amplie e fortaleça a rede de atendimento ao público alvo do programa, além de elaborar o orçamento para cobrir as despesas das ações; lançar o programa - como uma forma de comunicar a importância da primeira infância, sensibilizar e mobilizar os atores); 2) Desenvolvimento de capacidades dos profissionais para qualificar o atendimento de gestantes e crianças de 0 a 3 anos (formações e oficinas de formação contínuas; oficinas de apoio à gestão e governança); 3) Mobilização comunitária (elaboração de um plano de comunicação, com materiais específicos, ações em redes sociais, seminários, eventos específicos -

como a Semana do Bebê); 4) Monitoramento e avaliação (com o objetivo de apoiar para que haja sistematização das ações, correções de falhas, qualificação do trabalho e desenvolvimento de novas iniciativas. Usar matrizes de relatórios de atividades; planilhas de acompanhamento; relatórios de cada oficina, podem ajudar).

Resultados: De acordo com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, entre os resultados do programa estão: mais de quatro mil participações nas formações; 13 mil participações em reedições; maior participação do pai no pré-natal e no parto e oportunidades ao exercício da paternidade responsável; criação de espaços lúdicos nas Unidades Básicas de Saúde (UBSs) e Centros de Referência de Assistência Social (CRASs); criação e manutenção de Grupos de Famílias Grávidas e com Crianças até 3 anos; revisão de projetos pedagógicos nas creches; maior integração entre profissionais e famílias; semanas do Bebê: oito leis municipais aprovadas e 33 eventos realizados; maior atenção à preparação para o parto e aos primeiros dias de vida do bebê; crianças com mais oportunidades de exercerem autonomia; trabalho intersetorial, parcerias e mobilização em prol da Primeiríssima Infância (parcerias com universidades locais, tanto para acompanhamento do desenvolvimento das crianças, como para reedição das intervenções para os profissionais dos serviços e na disseminação dos conteúdos junto a estudantes de diferentes cursos e ações pontuais de comunicação; comércio e setor privado para doações de produtos e recursos, realização de eventos); ampliação da colaboração entre profissionais no atendimento à Primeiríssima Infância, com adoção de novas abordagens.

5) Política Municipal para a Promoção do Desenvolvimento Integral da Primeira Infância – chamada de São Paulo Carinhosa

Âmbito: municipal

Início: 2013, por meio do decreto nº 54.278, de 28 de agosto de 2013. Foi descontinuado na gestão seguinte (2017)

Objetivo: “promover o desenvolvimento infantil integral e fortalecer os vínculos afetivos familiares. A iniciativa leva em consideração as crianças em suas múltiplas interações, relacionamentos e vínculos com a escola, a família, a comunidade, os serviços de saúde e de assistência e a cidade, entre outros”.

Público-alvo: gestantes e famílias de crianças de 0 a 3 anos. Com prioridade aos territórios e populações em situação de maior vulnerabilidade social.

Áreas envolvidas: coordenada pelo gabinete da primeira-dama Ana Estela Haddad, estão envolvidas as secretarias do Governo Municipal; Municipal de Educação; Municipal da Saúde; Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social; Municipal de Direitos Humanos e Cidadania; Municipal de Cultura; Municipal de Esportes, Lazer e Recreação; Municipal de Segurança Urbana; Municipal de Políticas para as Mulheres; Municipal de Promoção da Igualdade Racial; Municipal da Pessoa com Deficiência e Mobilidade Reduzida; Municipal do Verde e Meio Ambiente; Municipal de Serviços; Municipal de Coordenação das Subprefeituras.

Ações: Saúde: visitas domiciliares com apoio do ministério de Saúde; seleção de experiências exitosas em cada uma das Coordenadorias Regionais de Saúde; seminários de sensibilização dos profissionais de saúde, do qual também participaram profissionais da educação e assistência social; envolvimento dos Agentes Comunitários de Saúde (ACS) e Equipes de Saúde da Família (ESF); cursos de formação inicial para os ACS; Educação: criação de vagas em creche; implementação de indicadores de qualidade da Educação Infantil do município; melhorias na alimentação escolar da Educação Infantil - redução do teor de açúcar e gordura dos alimentos oferecidos, ampliação do uso de alimentos orgânicos e não processados e utilização de produtos oriundos da agricultura familiar; Programa Na Mesma Mesa; criação dos Parques Sonoros nos Centros de Educação Infantil; ampliação do Programa Saúde na Escola para a Educação Infantil; Cultura: espaço na programação cultural da cidade - comemorações oficiais, cessão de espaços culturais; programação cultural que integra todas as regiões de São Paulo por meio da música, dança, teatro, circo e atrações artísticas para o público infantil; normas e nova regulamentação, envolvendo ações que avançam no atendimento, promoção do desenvolvimento integral e proteção à infância.

Resultados: ampliação do número de crianças do Bolsa Família (com a busca ativa, entre junho de 2011 e setembro de 2015, conseguiu-se encontrar e inserir no Programa Bolsa Família cerca de 145,2 mil famílias em extrema pobreza) e aumento da cobertura de crianças do programa matriculadas em creche (de 38% a 48%); indução, por meio do programa, da necessidade da intersetorialidade no Plano Municipal de Saúde; o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Integral à Primeira Infância, de visitas domiciliares, contou com a participação de 51 Unidades Básicas de Saúde de territórios de grande exclusão social, 63.679 famílias com gestantes e crianças menores de 4 anos, em oito distritos administrativos; realização de oficinas

de sensibilização dos gestores e profissionais das equipes para o tema do cuidado na primeira infância nas seis Coordenadorias Regionais de Saúde; construção de 27 novas creches, aprovado pelo CMDCA, por meio do financiamento do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente; em parceria com a São Paulo Carinhosa, a Coordenação de Políticas para Imigrantes (CPM/SMDHC) também realizou mutirões para acolhimento de famílias imigrantes, prioritariamente as que chegam à cidade com crianças; a partir da demanda do programa e em diálogo com as entidades militantes na área, inseriu-se o combate à publicidade infantil enganosa ou abusiva na regulamentação do novo Procon Paulistano; realização do evento Diálogo “Ser Mãe em São Paulo”²²; ações relacionadas às crianças com deficiência (oficinas, participação na programação cultural da cidade); diversas ações no cortiços da região do Glicério (de saúde, assistência social, habitação, desenvolvimento urbano) e parceria com a sociedade civil para planejamento de uma praça na região.

6) Família que Acolhe - Boa Vista (RR)

Âmbito: municipal

Início: 2013. Foi transformado em lei durante seu primeiro ano de existência (Lei 1.545/2013) para garantir sua continuidade.

Objetivo: promover o desenvolvimento integral da criança, com acesso a serviços de saúde, educação e desenvolvimento social; contribuir para a formação de uma nova geração, fortalecendo vínculo e estabilidade entre as famílias; promover o hábito da leitura desde cedo para o desenvolvimento psicossocial da criança.

Público-alvo: mães e crianças desde a gestação até os 6 anos de idade. Prioritariamente são atendidos os filhos de mães de baixa renda, adolescentes, gestantes participantes do Bolsa Família, reeducandas gestantes do sistema penitenciário, famílias que recebem o Bolsa Família, cadastradas no CadÚnico e em vulnerabilidade social, identificadas pela Secretaria Municipal de Gestão Social.

Áreas envolvidas: gestão realizada pelo gabinete da prefeita e participam ativamente do projeto as secretarias de Gestão Social, Saúde, Educação, Comunicação e Finanças.

Ações: entre as ações do programa estão cuidados profissionais (como o pré-natal), orientações e vários serviços - como Leite da Família, acesso à vaga nas Casas Mãe,

²² Mais informações no livro “São Paulo Carinhosa: O que grandes cidades e políticas intersetoriais podem fazer pela primeira infância”

acesso a práticas pedagógicas, além de entrega de enxoval, vale transporte e uma proposta de um novo conceito sobre o cuidar. As atividades do programa acontecem em 3 espaços distintos: nos Centros de Referência de Assistência Social (Cras), Casas Mãe (modelo de creche da Prefeitura de Boa Vista) e na Unidade Básica de Saúde 24 horas Olenka Macellaro. Essa descentralização permite que mais famílias participem, pois esses equipamentos estão nos bairros. As grávidas, as mães e os bebês são acompanhados por uma equipe multiprofissional formada por 180 pessoas e as atividades da Universidade do Bebê (uma espécie de “escola de pais”) são realizadas periodicamente para turmas divididas de acordo com o período da gestação ou da idade da criança.

Resultados: Em 2016, eram 5.462 beneficiários. Entre 2012 e 2015 o número de consultas pré-natal passou de 16.318 para 30.145, o que representou um aumento de 46%; houve redução do índice de mortalidade infantil - de 13,0, em 2009 para 11,6, em 2015; redução da desnutrição infantil - em 2012, 60 crianças entre zero e cinco anos estavam com baixo peso para a idade e esse número caiu para 35 em 2015; em agosto de 2015, a Câmara Municipal de Boa Vista aprovou por unanimidade o projeto Leite da Família, que garante o complemento da alimentação das crianças, por meio da distribuição de leite e provê o aleitamento para crianças que têm rejeição à lactose; 4.609 mil profissionais foram capacitados no Projeto de Formação em Desenvolvimento Infantil; a frequência escolar está acima de 90%; a cidade atingiu a meta do Plano Nacional de Educação para crianças de zero a três anos, atendendo 50,27% da demanda por creche; o número de vagas na educação infantil para crianças até três anos aumentou em 159% nos últimos entre 2013 e 2015; melhoria na qualidade da merenda escolar; os pais que participam do programa estão lendo mais e melhor para os filhos. Além disso, as crianças ampliaram o vocabulário e o desenvolvimento cognitivo.

Experiências internacionais

1) *Educa tu hijo* - Cuba

Âmbito: nacional

Início: 1992

Objetivo: transmitir às famílias conhecimentos essenciais para preparar seus filhos para a entrada na escola.

Público-alvo: Crianças que não são atendidas pelas instituições infantis, desde a gravidez até o início da entrada na escola.

Áreas envolvidas: o Grupo Coordenador foi criado para gerir as ações de forma intersectorial e é composto por representantes do Comitê de Defesa da Revolução (CDR); Federação de Mulheres Cubanas (FMC); União de Jovens Comunistas (UJC); Associação dos Combatentes da Revolução Cubana (ACRC); Instituto Nacional de Esportes, Educação Física e Recreação (INDER), Ministérios de Saúde e de Cultura; Programa de Trabalhadores Sociais; e centros importantes da comunidade.

Ações: São ações do programa, as visitas domiciliares; controle de mulheres grávidas; controle de crianças com deficiência; capacitação às famílias, executoras e grupos; oficinas com as famílias para a criação de meios de ensino; atividades recreativas, culturais e esportivas.

Resultados: Em duas avaliações realizadas (1994 e 1999), constatou-se a efetividade do programa para que as crianças de 0 a 5 anos que não frequentam as instituições infantis alcancem ao máximo o seu desenvolvimento; as possibilidades de contribuição para elevar o nível de cultura pedagógica, psicológica e em geral da família; que houveram efeitos positivos nos diferentes atores da comunidade para o entendimento de que a educação é uma tarefa de todos; a necessidade de aperfeiçoar estratégias para que haja maior estabilidade de promotores e executores (dois atores fundamentais para a implementação do programa), aperfeiçoar a atenção à faixa etária de crianças de 0 a 2 anos, enriquecer a bibliografia especializada e aumentar a sua disponibilidade a pais, executores e promotores, enriquecer as formas de assessoramento de promotores e executores, correspondendo a amplitude e tamanho do programa, aperfeiçoar as ações para que haja maior unidade e coesão entre o trabalho dos grupos coordenadores.

2) De Cero a Siempre - Colômbia

Âmbito: nacional

Início: 2011. Tornou-se lei em 2016 (Lei 1804)

Objetivo: promover e a garantir o desenvolvimento infantil das crianças na primeira infância.

Público-alvo: crianças desde a concepção até os 6 anos, prioritariamente a população em extrema pobreza.

Áreas envolvidas: Presidência da República, Ministério de Proteção Social, Saúde, Cultura, Educação Nacional, Instituto Colombiano de Bem-Estar Familiar (ICBF), Departamento Nacional de Planejamento e Altos Conselhos Presidenciais para Programas Especiais e para a Prosperidade Social.

Ações: as ações estão relacionadas a 4 linhas: 1) arquitetura institucional e gestão de políticas públicas de primeira infância, infancia y adolescencia, que se refere basicamente à gestão territorial, com promoção da descentralização para maior autonomia territorial e fortalecimento das capacidades dos servidores públicos locais, gasto público com crianças e a estrutura do Sistema Nacional de Bem Estar Familiar; 2) atenção integral, relacionado ao desenho e implementação de roteiros e alinhamentos para melhoria da qualidade e cobertura de atendimento; 3) Participação e mobilização social, com desenvolvimento de componentes comunicação, participação e mobilização; 4) Monitoramento, avaliação e gestão de conhecimento.

Resultados: Na linha de ação de gestão territorial, em 2017 o número de acordos de trabalho com entidades era de 355, que inclui todos os departamentos, principais cidades capitais e municípios, incluindo 170 municípios prioritários por conta do acordo de paz; desenvolvimento de orientações, metodologias e ferramentas adaptadas às realidades locais; aumento de recursos destinados à atenção integral da primeira infância (de 1,3 milhões em 2011 para 3,9 milhões em 2018); expedição de CONPES²³ para a alocação de recursos do Sistema Geral de Participação (SGP) e que estão orientadas à saúde, bem-estar, educação inicial no marco da atenção integral e ao âmbito cultural e espaços lúdicos para primeira infância; ajustes normativos e complementação com novas leis e decretos relacionadas à própria política e à primeira infância (exemplos: decreto sobre monitoramento e avaliação da política e lei sobre salas de lactância em empresas). Na segunda linha de ação, de

²³ Um documento CONPES é uma diretriz realizada pelo Conselho Nacional de Política Econômica e Social. Esse documento tem caráter vinculante para todas as entidades participantes.

atenção integral, foram elaborados uma série de documentos técnicos com orientações do que fazer em relação à atenção das crianças na primeira infância (saúde, educação, esportes e cultura) e materiais que auxiliam a fundamentação e implementação da política; assistência técnica, cooperação e acompanhamento territorial para as entidades de saúde que atendem gestantes e crianças na primeira infância; realização de cursos sobre lactância; avaliação de serviços; identificação de prEstadores privados de Educação Infantil; orientações para a criação e implementação de salas de leitura. Em mobilização, comunicação e participação, foram elaborados documentos de alinhamento técnico relacionado a participação e exercício da cidadania na primeira infância; inclusão de mecanismos de participação em projetos específicos (como de infraestrutura e adequação de espaços para primeira infância); criação de comunidades virtuais e portais; estabelecimento de cooperações entre organizações públicas e privadas; realização de um fórum, onde foi assinada por vários países o compromisso com uma Agenda Regional para o Desenvolvimento Integral da Primeira Infância. E na linha de acompanhamento, avaliação e gestão do conhecimento, realizou-se a primeira avaliação institucional e de resultados; existência, desde 2014, do Sistema de Acompanhamento ao Desenvolvimento Integral da Primeira Infância, que permite o acompanhamento nominal das crianças e tem integração de sistemas de outras áreas; uso desde 2015 do Sistema de Informação da Primeira Infância (SIPI) que apoia os processos de gestão da qualidade e desenvolvimento de vários estudos, avaliações e sistematizações.

3) *Chile Crece Contigo*

Âmbito: nacional

Início: 2006. Foi institucionalizado em 2009 com a publicação da lei 20.379.

Objetivo: acompanhar o processo de desenvolvimento das crianças atendidas pelo sistema público de saúde desde a gestação até a sua entrada no sistema escolar.

Público-alvo: Crianças da gestação até os 4 anos e suas famílias, preferencialmente as que estão em situação de vulnerabilidade. A partir de 2016, estenderam o acompanhamento das crianças até os 9 anos.

Áreas envolvidas: na lei que instituiu a política, consta que seria coordenado pelo Ministério de Planejamento. No entanto, no site do programa aparece que ele é coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social. Também envolve o

Ministério de Saúde, Ministério da Educação, Ministério do Trabalho, Junta Nacional de Jardins de Infância e os municípios que articulam a Rede Comunal Chile Cresce Contigo.

Ações: o público-alvo acessa a política por meio do primeiro controle da gestação realizado no sistema público de saúde - o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Biopsicossocial ativa os alarmes para o encaminhamento aos diversos serviços da área (aumento de tempo do controle pré-natal, entrega de um guia da gestação e do nascimento, oficinas de preparação ao parto, atenção personalizada do parto e nascimento e acompanhamento do parto por alguém significativa); entrega de materiais educativos; apoio no momento do parto; estimulação precoce; participação em oficinas para mães, pais e cuidadores; apoio às famílias e às comunidades; acesso a creches e centros infantis; serviços de estimulação (Salas de estimulação, Ludoteca, serviço itinerante de estimulação, atenção domiciliar de estimulação).

Resultados: 2 milhões de gestantes fizeram parte do controle parental; seis a cada dez partos tiveram presença do companheiro ou de algum familiar; mais de 1,6 milhão de crianças nasceram protegidos pelo sistema; 76% dos contatos mãe/filho aconteceram meia hora após o parto; 56% da lactancia materna aconteceu exclusivamente até o sexto mês; 42% das crianças que apresentaram algum atraso, se recupera; taxa bruta de matrícula entre crianças de 4 e 5 anos foi de 90% e entre 0 e 3 anos passou de 16,4% em 2006, para 30% em 2015; ampliação do acompanhamento das crianças até os 9 anos (ampliou a faixa etária de 5 a 9 anos); apoio à saúde mental de crianças nessa faixa etária; programa de apoio à aprendizagem integral, com ferramentas de estímulo e criatividade.

Anexo III: Roteiro das entrevistas com especialistas

Contextualizar e explicar o que estamos fazendo. Entendemos que 3 elementos são importantes para políticas de primeira infância: agenda, federalismo e intersetorialidade. Estes 3 elementos são suficientes para pensar em políticas de primeira infância? Faz sentido? Teria outros elementos?

SOBRE AGENDA

1. A primeira infância está na agenda do governo ou é uma prioridade da sociedade? Quais são os desafios para que a primeira infância esteja na agenda? E o que poderia/precisaria ser feito para que a temática seja uma prioridade?
2. Existe/existiu algum governo em particular que tinha/tenha de fato a primeira infância na sua agenda? Como o tema entrou na agenda neste(s) caso(s)?

SOBRE INTERSETORIALIDADE

1. Qual a importância da intersetorialidade em políticas de primeira infância?
2. Como a intersetorialidade acontece hoje em políticas de primeira infância? O que mais deveria/poderia ser feito para que ela aconteça?
3. Qual importância comitê gestor para que haja intersetorialidade? Teria outras formas de melhorar o envolvimento de todas as áreas?

SOBRE O FEDERALISMO

1. Quais os desafios em relação ao federalismo brasileiro no contexto das políticas de primeira infância?
2. O que poderia ser feito para melhorar esses elementos apontados acima?

Anexo IV: Transcrições

Vital Didonet

Vanessa: Oi tudo bem?

Vital: Tudo bem.

Vanessa: O senhor pode falar agora? Pode?

Vital: Posso sim.

Vanessa: Então tá bom. Eu só não sei se eu consigo ficar um pouco mais tempo, por que as quatro eu marquei outra entrevista. Então, se a gente não conseguir terminar eu posso ligar para o senhor depois?

Vital: Eu estou meio enrolado, sabe? Várias coisas que a gente consegue conversar.

Vanessa: Tá. A gente começa então conversar e aí o que faltar eu mando por email, pode ser? Aí o senhor me responde por email, pode ser?

Vital: Tá ótimo.

Vanessa: Então combinado. Então só para, antes de mais nada, agradecer a disponibilidade do senhor eu sei que o senhor tem a agenda complicada, para contextualizar um pouco e contar um pouco do trabalho para o senhor. Eu então sou mestranda do mestrado profissional em gestão e políticas públicas da Fundação Getulio Vargas. Trata-se de um trabalho em grupo, então sou eu e mais duas mulheres, a Roberta e a Natália. A gente vai falar, a gente fez uma parceria com a Secretaria Estadual de Assistência Social de Desenvolvimento Social aqui de São Paulo para falar sobre a intersetorialidade no Programa Criança Feliz, inclusive até fui assistir a sua palestra no dia que teve o evento sobre intersetorialidade. Então, só para contar um pouquinho o que a gente está pensando e termos de referencial teórico. A gente pensou em três elementos que são importantes para políticas de primeira infância. Tem a questão da intersetorialidade claro, que já é, inclusive, um dos elementos que aparece na política tanto no Programa Criança Feliz como em outros programas e políticas de primeira infância. A gente está olhando também, entendendo como é importante a questão federativa do Brasil. A organização federativa do Brasil por que a gente tem um programa, no caso do Programa Criança Feliz, um programa nacional que é coordenado pelo Estado, mas implementado pelo município. Então a gente está olhando toda a questão federativa mesmo de recursos,

a relação entre cada ente federado, a responsabilidade de cada ente. Então todas essas questões federativas a gente considera elementos importantes. E também, como base, e não menos importante, tem também a agenda da primeira infância. Estar ou não na agenda dos governos, ou estar ou não na agenda da sociedade. Como a temática da agenda primeira infância está na agenda nos atores envolvidos. Fazem sentido esses três elementos? Existem outros elementos que você considera que são importantes em políticas de primeira infância? O que o senhor acha em relação a isso?

Vital: Os três itens que você colocou são elementos centrais. São muito importantes. A concepção da administração pública brasileira ainda no sistema federativo em termos não são hierárquicos eles são horizontais. (03:51) _____ - uma grande concepção, importantíssima, do Brasil na Constituição de 88. (4:00) _____ fundamental e eu coloco sempre nas perguntas que aparecem sobre esse tema a questão da responsabilidade. A criança (04:10) _____ ela mora no município, todo mundo mora no município, não tem uma vinculação política ou não, mas isso não quer dizer que se encontra aí a sua dimensão e cidadania, (04:28) _____ integral no município. Mas a cidadania tradicional. Nesse ponto eu acho crucial a concepção de como o sistema federativo brasileiro enquanto... Não sei se você mencionou, mas é importante também nesse item o pacto inter-federativo. Que é diferente dos programas tipo Brasil Carinhoso com o Criança Feliz que fazem por adesão. Adesão é o seguinte, "O programa é meu e se você quiser o dinheiro você aderir da forma que eu proponho." Então isso não é pacto inter-federativo, isso é cooperação que é um método específico onde os estados e os municípios, precisam de apoio para fazer aquilo que eles se responsabilizam. É diferente quando vocês vamos juntos fazer um pacto a gente (05:33) _____, coletivo, União, estados e municípios, para garantir as condições de vida e desenvolvimento das crianças brasileiras. Então tem essa diferença de concepções agora, eu não estou criticando o Programa, estou dizendo que é uma forma diferente de abordagem. Vários programas do governo federal (05:57) _____ assim desde sempre. O que está precisando avançar numa linha da co-responsabilidade. Que a Constituição determina já no artigo 23 (06:11) _____ a co-responsabilidade dos entes federados na execução de políticas públicas. (06:23) _____. O caso de certa forma a nossa frente, como ele propõe pega recurso da União, faz um programa, uma arquitetura, uma engenharia financeira para garantir a educação básica. Mas ainda têm falhas aí (6:50) _____ ela contribuiu com 10% do

valor que os estados e municípios conseguirem. Na verdade o programa é muito pouco para.... Na tentativa de colocar o FUNDEB por enquanto está na (7:09)_____ de contribuição, _____ nosso congresso e fazê-lo permanente. Jogá-lo lá na Educação, na constituição. Ai faz sentido um programa (07:31)_____ 50%. (07:37)_____ Muito mais_____. No sentido de pacto inter-federativo. O segundo item que você coloca_____.

Vanessa: Isso, isso mesmo.

Vital: Então mais um que é... A concepção dos direitos humanos da infância, direitos humanos da criança. O direitos são insociáveis, inseparáveis e complementares. Essa característica do direito, dos direitos humanos em geral. (08:31)_____, por exemplo,____ alimentação, a educação... Direito à educação e o direito à vida. Por que se você não tem vida você não tem educação. Os direitos da criança são inseparáveis, indivisíveis e complementares. Então se você (08:54)_____ essa sua construção teórica a abordagem dos direitos humanos, o direito das crianças, vai cair necessariamente numa abordagem intersetorial por que busca concertação entre saúde, cultura, lazer, alimentação. Mas uma criança é uma unidade indissolúvel, o ser, a pessoa na verdade, ela tem que se concentrar no seu eu, na sua individualidade as atenções. Não dá para fazer uma atenção periférica para o corpo, uma atenção pontual para alimentação, uma atenção específica para o cérebro, na inteligência/aprendizagem, por que isso faz do ser humano um cidadão... Então essa abordagem pelos direitos humanos no meu ponto de vista contribui para fortalecer as políticas intersetoriais integradas.

Vanessa: Perfeito. E aí falando um pouquinho de cada um dos pontos, eu queria saber a sua opinião, por exemplo, em relação à agenda. O senhor acha que a primeira infância está de fato na agenda do governo ou é mais uma prioridade da sociedade? Como o senhor enxerga isso?

Vital: Olha, o governo... A pergunta é muito boa. O governo (10:46)_____ por pessoas e essas pessoas (10:54)_____ as prioridades. No governo Lula a prioridade do governo, e do primeiro governo Dilma também, a criança cresceu muito. Tanto que foi criado o Brasil Carinhoso, foi um primeiro espaço para o programa em prol infância. Que a construção (11:25)_____ muito grande. No último ano do governo Fernando Henrique, mandou 120 milhões de reais para toda educação infantil no Ministério da Educação. O Lula entrou, botou quatro bilhões. Imagina, depois no segundo governo

dele já colocou seis. A Dilma também. Não conseguiu implementar, depois de várias análises né? (11:52)_____ tanto da União, quanto dos estados e municípios e do próprio Estado que não (11:57)_____ governo federal com os municípios, passando por cima dos estados. Acho que isso está errado, tem que haver essa concepção. Mas (12:08)_____ política nacional. Com a crise econômica, o Estado (12:24) _____ a coisa degingolou, esse olhar para a criança. Surgiu o Criança Feliz, mas com orçamento bem pequeno. Claro, (12:37) ____ lá no Ministério (12:41)_____, mas tem uma perspectiva de manter a agenda da primeira infância no governo federal. Só não pode (12:55)_____.

Vanessa: Não pode o que? Desculpa professor.

Vital: Então a Saúde está sofrendo muito com o congelamento dos gastos por que a Emenda Constitucional número 95 congelou (13:09)_____ determinou (13:18) _____. Priorizar tanto o setor financeiro, os juros da dívida, como faz o governo, com o congelamento. E a saúde das crianças está sem orçamento. A mortalidade infantil voltou a crescer, veja só. (13:46)_____, no trabalho infantil. A venda de (13:58)_____, por quê? Por que não tem dinheiro. Por que falta de dinheiro, por falta de recursos. Então a criança deixa de ser atendida, fechou leitos hospitalares, fecha UTIs. Não tem médico para atender os casos. Então aumenta a mortalidade infantil. (14:25) _____ parte mais das prioridades sociais da criança (14:45)_____ da primeira infância (14:55) _____.

Vanessa: ok. O que o senhor entende, quais são os maiores desafios para que a primeira infância continue na agenda. Além de toda essa questão de recursos que o senhor colocou, esse contexto de crise econômica que o país vive, tem algum outro desafio para que a gente supere, para que de fato a primeira infância se mantenha uma prioridade na agenda governamental?

Vital: Eu acho que (15:35)_____, uma coisa, os governos são geridos por pessoas com mandatos. Uma coisa é o Estado como ente político. Outra coisa são as pessoas com os seus mandatos recebidos pela sociedade para fazer a gestão do Estado. Algumas pessoas trocam (16:14)____ motivo que elas sejam informadas e se comprometam com essa concepção de prioridade para a primeira infância por que não necessariamente as pessoas que vão ficar (16:31) _____ dinheiro público, ou o governador do Estado ou o prefeito não sabe de economia, não sabe... Não sabe a agenda política profissional. (16:46)____ as informações, e vão saber priorizar a

agenda política. Então é importante que a sociedade (17:00)_____ essa mensagem. Em 2013 ou foi 14 a campanha forçaram os prefeitos a se comprometerem com a primeira infância. A gente levou (17:23)_____ levando para os candidatos, propostas, sugestões (17:34) _____ já partilhamos o segundo, não no primeiro, de comprometer os candidatos com a primeira infância. Nós pela Primeira Infância estamos preparando um projeto chamado Eleições 2018 que a gente vai chegar aos candidatos e mostrar para eles as proposta de incluir nos seus planos de governo, posteriormente eleitos, a adesão, a proteção integral a primeira infância. É possível que a gente leve para eles essa mensagem e eles compreendam o que está por trás dessas afirmações, que (18:27) _____ para essa decisão. Que experiências profissionais estão embasando um correto agir. Por que necessidades sociais estariam levando a criança como prioridade.

Vanessa: O senhor então diria que os maiores desafios é o desconhecimento das pessoas, candidatos e pré-candidatos, que vão ocupar esses cargos do Executivo e também a falta de compromisso com o tema por conta do desconhecimento também.

Vital: O desconhecimento leva a falta de compromisso. Compromisso só acontece se a pessoa tem essa informação, esse entendimento e essa leitura. Claro que a gente tem que (19:08) _____ candidato agora a Presidente da República ou governador animadíssimo para fazer programa para a primeira infância, mas ele chega lá e (19:27) _____ é preciso que se faça uma revisão nas prioridades orçamentárias.

Vanessa: Perfeito. E aí para então que a temática seja uma prioridade eu ia perguntar o que precisaria ser feito. O senhor acha que essas ações por parte da sociedade civil como o caso da Rede Nacional pela Primeira Infância estar fazendo propostas, elaborando propostas, esse tipo de ação ajuda na questão de incluir ou manter a temática como uma prioridade. É isso?

Vital: Essa é a nossa função. A gente inclusive fala para ele que em âmbito mundial é um tema de vanguarda. É um tema muito presente na Organização das Nações Unidas, dos órgãos do Sistema da ONU, que é a UNICEF e a UNESCO (20:32)_____. Ele tem um olhar muito concentrado, muito objetivo para atendimento das crianças. Por que ali praticamente se forma (20:47)_____ aplicação das estruturas que a criança conseguiu ou não conseguiu (20:58) _____. Tem mais condições de absorver

(21:17)_____ superá-los quando as oportunidades... Eu acho que é importante que o tema, a informação, e tome uma decisão política.

Vanessa: Perfeito. O senhor já comentou um pouquinho que o governo Lula... Eu ia perguntar se existe ou existiu algum governo em particular que tenha colocado e priorizado a primeira infância na sua agenda e o senhor eu acho que já respondeu um pouquinho já falando do governo Lula e início do começo do mandato da presidente Dilma. Tem algum outro governo que o senhor conheça, pode ser até, não do Brasil, mas de outros países, ou, inclusive, outros governos mais antigos que tenham priorizado essa temática?

Vital: Olha, tem vários países da Europa. A Europa em geral (22:35)___ econômico, o grau de lucidez sobre o que a ciência está demonstrando sobre a primeira infância. Agora existem formas diferentes de agir. Tem alguns países, por exemplo a Itália é extremamente descentralizado e isso fica, praticamente, com os municípios. Claro que o sistema de arrecadação de impostos e autonomia é diferente lá na Itália em relação ao Brasil. A Suécia, a Dinamarca, a Noruega e Finlândia, Irlanda esses países estão dando uma atenção muito grande. Austrália, Nova Zelândia são países que estão dando... Acho que o Chile... Acho que todos os governos da Bachellet, ela deu muita atenção a Primeira Infância no (23:36) _____. Nos países comunistas, Cuba é um exemplo histórico, mais antigo, (23:46) ____ crianças e na saúde, exemplos mundiais de como com poucos recursos (23:59) _____ uma melhora nos índices de desenvolvimento infantil, mortalidade infantil mais baixa, educação infantil (24:12)____ que eles vão muito bem. Então, eu diria que a Argentina teve um período mais suntuoso que foi bem anterior ao golpe militar que teve lá. Depois dos militares caiu bastante. E nessa gestão um pouco (24:36)_____ agora está um pouco complicado. Já é um modelo (25:03)____ do Macre né? Mas é um pouco também, exemplo de como aqui no Brasil (25:12) _____, mas agora eles estavam pedindo socorro (25:50)_____. Eu acho que (25:35)____. Tem um trabalho interessante. O México teve um período bom (26:00) _____.

Vanessa: E professor, nesses casos que o senhor citou, mencionou, a Europa de modo geral. Teve alguma coisa... O que aconteceu para que o tema da primeira infância entrasse nas agendas desses países. Teve algum movimento, alguma coisa

que aconteceu... Algum elemento que você pode destacar que tenha acontecido para que seja uma prioridade.

Vital: Sim. Eu diria que várias organizações internacionais surgiram na Europa. A própria Organização Mundial para Educação Pré-Escolar. Ela é de logo após a Segunda Guerra Mundial e (26:55)____ das creches, nos Estados Unidos criaram essa associação para atenderem as crianças órfãs e crianças que estavam abandonas. Foram (27:08)____ então _____ foi crescendo. O UNICEF surgiu (27:15) _____ começaram a trabalhar a trabalhar o conceito de (27:31)_____ infantil e na ONU em 1994 em Genebra (27:38) _____ uma proposta para a ONU e colocar a primeira infância, a criança, (25:50) _____ Em 1999 já tem a Convenção dos Direitos das Crianças, uma coisa está ligada a outra. Agora a Convenção, ela tem um compromisso. Eles ficaram comprometidos com o comprimento do direito das crianças, eles têm obrigação de atender. Então, (28:21)_____. Os organismos internacionais, sobretudo a ONU, exerceram um papel muito importante. Organismos internacionais como UNICEF e outros, eles pressionavam a ONU a fazer conferências de cúpula sobre a primeira infância, em 1990. A Convenção do Direito das Crianças foi a que mais assinatura teve até hoje de todas as Convenções. (29:01)____ países assinaram. _____ UNICEF _____ Serra Leoa, onde há milhões de pessoas assassinadas e expulsas dos seus pais. E guerra, crianças com fuzil na mão. Serra Leoa e United States of America. São os dois únicos que não assinaram a Convenção do Direito das Crianças. Bom, Estados Unidos eles não aceitam algumas coisas, então eles não assinaram. É uma vergonha (29:34)_____ Estados Unidos quanta gente boa e maravilhosa em primeira infância. Pesquisas, as melhores pesquisas são de lá. Eles fazem grandes programas. Mas o país em si, como Presidente internacional tem bastantes problemas. Agora voltando ao assunto da Europa, aí vieram as (29:58) _____ Mundial sobre a Primeira Infância. A União Européia que tinha aquela OCDE – Organização Econômica para o Desenvolvimento – criou um projeto sobre a primeira infância. Se você procura na internet você encontra. (30:28)____ líderes essa área da primeira infância da Europa. Faziam reuniões, dos países, produziam textos, mostravam projetos bem sucedidos... Foi crescendo, não só o conhecimento, mas o intercâmbio dos países sobre a atenção da primeira infância.

Vanessa: Excelente. Professor eu acho que agora já está chegando próximo às 16, também não quero tomar muito o seu tempo. Eu tenho mais algumas perguntas, mas então eu posso mandar por email e o senhor me retorna por email?

Vital: Sim, Sim.

Vanessa: Por favor, então. Mas foi ótimo conversar com o senhor. Só nessa meia horinha de conversa eu já consegui ter bastante subsídio para o trabalho e eu agradeço muito a sua disponibilidade. Vou te mandar por email então.

Vital: Tudo bem. Você disponha. Bom trabalho para você também.

Vanessa: Muito obrigada professor.

Vital: Tchau.

Fim

Regina Pacheco

Vanessa: Lembrando que o referencial teórico nosso é a primeira infância, intersectorialidade, federalismo e agenda. A questão da agenda. Você acha que a primeira infância está na agenda do governo ou não de uma forma geral, pelo o seu olhar na prefeitura acabou entrando mais por uma demanda do legislativo, você acha, ou já era... É que a gestão anterior tinha uma política né? Já de primeira infância que não foi continuada nessa gestão.

Regina: Eu acho que ela não chegou nem a ser implementada. Por que também foi de ultimo ano, não foi?

Vanessa: Não, eu acho que começou em 2015.

Regina: 2016.

Vanessa: É verdade.

Regina: Eu acho que inclusive era uma lei ou um decreto do final do governo, eu acho. Ou de 2015. Que seja. Na verdade, eu acho que as... Existem as ações já muito antes disso. Então cada Secretaria está atenta as suas tarefas no cuidado com as crianças. O que não tem é a integração das ações. Uma integração coordenada, sólida, de fato. Então, cada uma trabalha com a sua divisão regional, territorial. Cada uma trabalha com a sua forma de cadastro dos usuários. Cadastro das crianças, da família o que for. Então o que não tem é esta articulação. Agora, ações para a primeira infância

desde sempre tem. Então você tem a expansão das creches em São Paulo, as EMEIs né? Hoje eu acho que hoje todas as crianças ou 96% das crianças têm vaga na educação infantil. A saúde faz sistematicamente lá o pré-natal. Tem o atendimento a criança. A assistência tem os abrigos, tem todos os equipamentos que decorrem do Estatuto da Criança e do Adolescente. E isso já tinha antes de tudo isso. O que eu acho que o conceito hoje muda é a necessidade de integrar essas ações. Isso que é novo e que não é fácil de ser feito. Não é fácil por que essas áreas já estão estruturadas, bom não sei se isso vai ser outra pergunta. Mas o que eu acho que o conceito traz é isso. Não são necessariamente ações novas. Mas é a integração, o que essa criança pode beneficiar de ação integrada... De ação integrada das várias Secretarias. Acho que isso é novo. E sistema de informação, indicadores que podem avançar com isso.

Vanessa: Eu ia perguntar o que precisaria ser feito para entrar na agenda, mas se já está na agenda você acha que não tem nenhuma... Por que cada um está pensando mesmo a sua caixinha, né? Na sua área e nas suas especificidades. Ninguém está pensando na criança de uma forma integral, que é o que a primeira infância um pouco fala, que a criança não é indivisível você precisa olhar ela de uma forma holística e isso é o que não é feito hoje. Que é a grande dificuldade.

Regina: Na verdade não é que ninguém queira isso. É que a ação do Estado sempre foi organizada setorialmente. Nesse tema ou em qualquer outro que você vai pegar. Se você for pegar, sei lá, licenciamento ou for pegar fiscalização, o que for. Ações da saúde. É tudo setorializado que corresponde a estrutura. Então, integrar não é óbvio nem... Não ocorre por si mesmo. Então, eu acho que cada Secretaria, cada grupo profissional tem o zelo da sua profissão e o zelo dos seus procedimentos e acha que aquilo que tem que fazer. Então, integrar vai ter que abrir um pouco essa mentalidade. São vários desafios para integrar. Acho que isso é novo. Quando você fala em primeira infância você está pondo em evidencia de que essas ações precisam se conectar.

Vanessa: Você já falou um pouco, mas eu queria que você destacasse. Qual é a importância da intersectorialidade em políticas de primeira infância. Como que você enxerga a importância dessa integração e dessa intersectorialidade? Em políticas específicas para a primeira infância.

Regina: Total né? Quer dizer, a criança é a mesma. Precisa ter uma maneira, eu estou pensando exatamente nos mais vulneráveis. Que são as que eu acho que mais

requerem uma atenção especial do Estado. Requerem, merecem, precisam né? Então, saber a situação de uma criança dentro de um grupo familiar, por exemplo, é fundamental. Criança não é uma matrícula. Ela tem irmãos que estão ou não na escola. Na mesma escola ou em outra escola. Esse grupo familiar muda de endereço. Enfim, as dificuldades de acesso a saúde, né? Então tudo isso mostra a importância da intersetorialidade. Enquanto mais nova a criança, mais importante inclusive por que ela por si não tem voz para falar sobre abusos, sobre má nutrição ou desnutrição. Então precisa um olhar vigilante mesmo do Estado e integrado porque uma dificuldade em uma dessas áreas pode se agravada com dificuldade em outras áreas, então a integração é fundamental.

Vanessa: E você acha que o Estado, a burocracia e as pessoas entendem... Os próprios Secretários entendem o que é intersetorialidade e a importância ou isso ainda não está... Por que o que a gente sente é que isso está muito no discurso de que é importante, mas aí quando você vai olhar a prática e isso é tão difícil e tão complicado... Tem vários desafios que acabam não acontecendo.

Regina: É, eu arriscaria dizer que é mais fácil que o topo tenha essa visão do que a ponta de quem presta serviço diretamente. Então, prefeitos e secretários eu acho que eles têm mais essa visão ou rapidamente percebem a importância disso quando entra nesse assunto, logo se dão conta da importância disso. Agora, mover as estruturas todas, convencer os profissionais. Por que é a tal história. O melhor profissional é aquele que tem zelo pelo o que ele faz. Pelos protocolos da sua área. Pela legalidade, pela exatidão das áreas. Então, para você convencer lá na ponta a pessoa que tem que integrar com outro, que também tem outra maneira de ver, outros protocolos e outros requisitos. É mais difícil na ponta do que no topo... Eu acho que o ponto ou já se tocou ou rapidamente se convence, basta você falar dez/cinco minutos sobre esse tema e o prefeito e os secretários vão aderir, tá certo? Não tem como ser contra uma ideia de integração. Agora integrar na base é o mais difícil.

Vanessa: E como você enxerga... Hoje acontece? Quais os elementos você enxerga que existem intersetorialidade? Hoje existe? Você acha que hoje existe ou não existe? Ou existiu em parte, em que medida existe, como que você enxerga a questão da intersetorialidade?

Regina: Bom, falar um pouco da Prefeitura de São Paulo que eu conheci pouco, não posso te dizer que eu conheço totalmente. Conheci pouco. Eu acho que há casos de

iniciativa do próprio profissional, então não é o contrário do que eu falei antes. O que eu falei antes é que institucionalmente os profissionais da ponta têm mais dificuldade de se integrar. Agora, os casos que me foram relatados e tal sempre têm agente motivador um profissional da rede que notou um problema na criança e foi atrás de procurar nas outras áreas, né? O que se tinham informações, como que estava aquela criança, ou quem era aquela família, quais as condições de vida e etc. Então, eu acho que hoje isso ocorre espontaneamente em casos extremos e por que algum profissional traz para si essa responsabilidade. Eu também já ouvi relatos e aí não da Prefeitura, mas enfim... Não, também de escola municipal que é assim “O que você faz quando você vê algum sinal...” Conversando com professores tá? “De maus tratos na criança e tal?” “Aí eu chamo o Conselho Tutelar” Então é outra atitude, né? Remete aquela história da responsabilidade formal e não é “Eu não vou me meter porque eu sou professora. Eu não sou conselheiro.” E manda para o outro lado. Eu acho que essa atitude é menos favorável do que a do outro profissional que arregaça a manga e sai atrás de tentar ajudar aquele problema daquela criança. Mas acontece assim, eu acho, de uma maneira, por iniciativa, dos profissionais. Não tem um sistema, um cadastro único das crianças, por exemplo, e não é só o município de São Paulo e nem é só de criança. A gente sabe que as bases de dados cada um trabalha com a sua e que é um desafio completo para poder integrar. Então eu acho que é assim, institucionalmente não tem. Mas não tem em São Paulo, não tem no Brasil e difícil que tenha em outros governos no país também por causa dessa estrutura. Tem alguns casos.

Vanessa: E o que você acha que poderia ser feito para que de fato a gente consiga institucionalizar mais isso para não ficar em casos muitos isolados de um profissional que entende a importância disso e que vai, que são casos muito raros assim... Não é tudo mundo. Não está... Não é institucionalizado como você disse. Cada um quer defender o seu o pedacinho, as suas coisas. Você acha que tem alguma coisa que poderia ser feita nesse sentido de como institucionalizar melhor? É por meio de capacitação, é por meio do quê?

Regina: Não, eu acho que é por meio de programas concretos. Por que não é só uma questão de conceito isso, né? É uma questão de mão na massa. De avançar enfrentando os desafios a medida que vão aparecendo. Então, não acho assim “As pessoas não fazem por que não fizeram um curso sobre.” Eu acho que não. Eu acho

que tem, sei lá, tentar fazer políticas mais integradas e chamando as áreas para conversar juntas né? O que podem avançar aos poucos né? Nessa integração. Acho que a gente teve o grande exemplo do Bolsa Família que tentou ser um programa que articulava, né? E na verdade não, por que eram só os dados que iam e vinham. Só informação sobre as condicionalidades. Talvez seja muito difícil mesmo, a partir do governo federal fazer isso né? Eu acho que tentativas de integração de políticas em municípios e governos de Estado, alias a gente tem alguns excelentes exemplos né? Como o “Mãe Coruja” de Pernambuco, eu acho que é por aí que a gente vai construindo essa intersectorialidade.

Vanessa: E qual é a importância, para você, do comitê gestor nesta questão de gerenciar e reunir as várias áreas, colocar todo mundo para conversar? Como que você enxerga o papel e a importância do comitê gestor para intersectorialidade?

Regina: Eu acho que é muito importante por que vai, vamos dizer, como no topo é mais fácil o acordo. É mais fácil a visão, topo que eu estou falando são os Secretários. A visão dos benefícios da ação integrada, então eu acho que esse comitê gestor pode ter esse caráter de impulsionar as ações. E aí, mais para baixo, vão aparecendo às dificuldades, aí vão tentando resolver. Leva o que for necessário para o comitê gestor, mas eu acho que tem essa importância de pôr a direção clara. De dizer “Olha, é por aqui que nós queremos ir.” E aí vamos mudar o que for preciso aí para chegar lá. Agora o comitê gestor também eu acho que não pode ser um comitê de 15 Secretarias. Aí também não vai funcionar nada. Mas, as mais ligadas naquele tema né? Esse comitê gestor pode sinalizar para base, para os profissionais da ponta e tal, dizendo assim “Ali existe, uma direção a seguir. Por favor, façam todos os seus esforços possíveis por que nós vamos nessa direção.” Eu acho que é bacana o comitê gestor.

Vanessa: O comitê gestor você acha que tem que ser composto por Secretários mesmo, não por técnicos, ou haveria uma alternativa de ter dois comitês, um que seja mais decisório e estratégico e outro técnico para operacionalizar um pouco isso que está sendo discutido. Por que o que a gente vê no Programa Criança Feliz é que a maioria, em algum... A gente ainda não tem total certeza, mas o que a gente vê muito e ouve muito é que a maioria é composto por técnicos.

Regina: Eu acho que os técnicos têm que interagir mesmo, mas talvez não seja necessário essa idéia de formalizar um comitê gestor técnico e não sei mais o que.

Eu vejo, eu vi isso lá na Prefeitura, de alguns não de todos. Mas de técnicos que querem eles decidirem o que é a política. Até com certa desconfiança ou menosprezo pelos políticos, dizendo “Ah esses daí... Nós é que sabemos. Nós que damos continuidade.” E não é verdade, entendeu? Eu acho que uma decisão forte do grupo de dirigente é importante para dar o norte da política. E os grupos das Secretarias tem que trabalhar juntos. Mas ai não é necessariamente um comitê, por que quando você vai discutir saúde, você tem que chamar um monte de gente que vem. Da área de vacinação, da área de pré-natal, da área de atendimento de população de rua, da área... Não tem fim. Várias áreas, você vai montar um comitê prevendo tudo isso ou você simplesmente marca reunião e chama para a reunião todo mundo que está envolvido naquilo? Eu prefiro essa segunda opção e o que eu tenho visto é que as pessoas vêm mesmo. Vem para a reunião e querem né? Por que apesar de terem aquilo que eu falei, o zelo pelo seu, pela sua atuação, seus procedimentos definidos, a seu de ontologia, o que for. Mas também querem ter mais impacto do seu trabalho. Então, poder integrar é bom. Resumindo, eu acho que é fundamental que as equipes estejam conversando, não precisa necessariamente ter a forma de um segundo comitê. Por que para mim comitê é aquele toma decisão e quem tem que tomar decisão quando se trata de decisão são os que têm o poder de decidir e os demais informam, acendem o alerta. Fala “Olha, tem um problema aqui que precisa ser resolvido.” Mas eu não vejo necessidade de complicar o desenho institucional com múltiplos comitês ou com especialistas de todas aquelas áreas. Chama para o trabalho. Eu acho que pelo menos tem funcionando assim.

Vanessa: E você acha que periodicidade de reuniões, por exemplo, ajuda a fazer com que as coisas andem ou é uma coisa mais “Ah chama quando tem alguma decisão mais pontual?” Por que também os Secretários têm as suas agendas, tem as suas políticas.

Regina: Você fala do comitê?

Vanessa: Do comitê

Regina: Não vejo nenhuma necessidade de ter uma agenda fixa. Não acho. Por que acaba virando uma coisa formal, não é necessário. Eles têm que ser acionados por, sei lá, talvez tenha ali um tanto para acompanhar e fazer balanço da política. Cada, sei lá, três meses e não sei o que. Mas acionados a qualquer momento que se exija uma decisão colegiada. Por que cada Secretário vai tomar as suas decisões no seu

âmbito. Sabendo que a direção é essa e que a política é essa, ele vai tocar o dia a dia naquela direção. E o comitê gestor se reúne com os Secretários quando for necessário. Não acho que, vamos dizer, esse tipo de problema não se resolve com... Este tipo é a intersectorialidade, a coordenação horizontal e a integração das ações, não se resolve de forma formal, eu acho. Eu acho que é muito mais criar o hábito, criar a prática do trabalho conjunto. O What's Up, por exemplo, é uma invenção fundamental para a intersectorialidade, ajuda um monte. Por que as pessoas começam a ter um lugar de por informação, a informação rápida. Todo mundo vê. O que eu acho que ajuda mais, claro você tem que ter um marco, os indicadores, uma direção forte da política. Mas é a disciplina do trabalho conjunto que vai criando nas pessoas essa certeza de que é a melhor forma. E aí, eu vi isso com a história lá da Cracolândia. Chega uma hora que você pode sair de cena e continua. Talvez a cada pouco tenha que dar um reforço, mas as pessoas aprendem a confiar e sacar que o trabalho do outro importa no seu. Importa o trabalho da segurança, importa o trabalho na assistência e etc.

Vanessa: E você enxerga além do comitê gestor, outras formas de intersectorialidade? Senão existir o comitê gestor, como que poderia se dar esse pensamento de diretrizes, essa parte mais...

Regina: Não, o próprio chefe do Executivo pode alinhar e definir as suas prioridades e tocar de uma maneira mais ampla isso, com mais Secretários e etc. Eu não tenho, eu não acho que essa é a única forma. O que eu acho que é que tem algumas formas que não são adequadas para o Brasil, por exemplo, a ideia de criar uma nova secretaria para cuidar disso. Um programa deste de primeira infância, necessariamente tem saúde e educação. São duas secretarias ultra estruturadas em qualquer lugar que você for no Brasil. Você não vai falar para essas Secretarias "Abram mão de tudo e vamos criar uma Secretaria nova." Certo? Isso não existe. Ter uma secretaria única eu acho que não funciona. Ter um orçamento único pelo mesmo motivo não funciona. Precisa saber apropriar, apropriar o que foi gasto, o que foi investido nas diversas áreas. O que também não é fácil, por que, por exemplo, você pega vacinação. Você tem no máximo, nós vamos conseguir ter, o custo de funcionamento de uma UBS. Mas quanto de dentro daquela UBS foi para vacinar crianças de zero a 6 anos? Não sei se a gente vai chegar nisso, mas eu diria que não é eu acho, a coisa primeira a fazer. Então eu acho que tem coisa assim que eu sei

que não funciona. Não... Só vão atrapalhar. A Secretária única, orçamento único. Milhares de comitês. Milhares de instâncias. Decretos longos sem nenhuma experiência de sustentação do decreto. Eu acho que assim, tem que começar fazendo e vendo como é que funciona e aí em algum momento você institui aquelas regras. Eu acho que isso dá mais certo do que “Vamos começar pelo decreto e depois nós vamos capacitar os funcionários e depois...” Que a gente perdeu várias crianças nesse tempo, ou deixou de ajudar. Não, começa fazendo e vai criando as regras possíveis, compatíveis e tal. O setor público não faltam regras. Não faltam. não vamos criar mais, por favor.

Vanessa: E você acha, que, por exemplo, cada Secretaria tem as suas ações, tem as suas políticas e aí, como você disse antes, e elas têm já muitos anos esse olhar para a primeira infância, mas cada um na sua caixinha. Cada um estar nessa caixinha, existir um comitê gestor onde você fala “Eu faço isso, eu faço aqui.” Isso não é intersetorialidade para você? Ou isso já é alguma forma de intersetorialidade, só de cada um fazer... Por que eu enxergo que cada um fazer pela primeira infância o que você já fazia, ou o que você vai fazer ou vir a fazer, você está transversalizando o tema. E não fazendo de fato algo integrado.

Regina: Novo...

Vanessa: Integrado, não é intersetorial isso. Ele está pensando na sua própria caixinha e fazendo na sua própria caixinha.

Regina: É, não... Eu acho que é... É a mesma coisa, não funciona por decreto. Por um lado eu acho que quatro, cinco Secretários ao sentarem juntos para uma reunião de deliberação não vão se limitar cada um a escutar o que cada um está fazendo. Quer dizer, uma reunião desta é para resolver problema. Qual é o problema? O problema é que precisa de mais dinheiro para, sei lá eu. Ou precisamos apoio para contratar. Não sei qual seria o problema que merece ser tratado né? Ou então, “Há precisamos revisar essa meta por que não vamos alcançar nunca.” Aí tem que ser os Secretários que vão discutir se querem revisar metas, se querem deixar... Então, acho que dificilmente Secretários vão se reunir para cada um contar o que estiver fazendo. Vai ser com foco em resolução de problemas. Tomar decisões e encaminhamentos para problemas que afetam o andamento da intersetorialidade. E, só que isso só não resolve. Tem que funcionar para baixo. Então, no para baixo eu acho que também não é... Primeiro, contar o que está fazendo é o primeiro passo. Por que um não sabe o

que o outro faz. Alias dentro da mesma Secretaria você tem várias áreas, na saúde, na educação, um não sabe o que o outro faz. Não sabe. Então contar é parte da preparação para ação. Então, tem que contar e depois tem que ir combinando, fazendo esses combinados e fazer avançar os combinados. Eu acho que assim que pode conseguir alguma coisa a intersectorialidade.

Vanessa: E aí, falar um pouquinho sobre federalismo. Quais os desafios em relação ao federalismo pensando nessa política nacional que tem a coordenação de Estado e implementação pelo município, considerando que os municípios muitas vezes já têm outras políticas. Como que você enxerga essa relação entre os entes federados, quais são os desafios? O que você destacaria em relação a isso?

Regina: Bom, eu acho que uma coisa que essa política fez que é razoável é não esquecer que o federalismo é composto de três entes. Então incluir o Estado na política. Isso é importante por que muitas políticas anteriores passaram o Estado e eram direto União com o município. Quer dizer, uma federação não existe com um poder central e uma fragmentação total do outro interlocutor. Para ter federação tem que ter o nível regional, estadual, provincial – o que for. Então eu acho que isso, eu não conheço o detalhe de qual é esse tipo de coordenação que o Estado faz no “Criança Feliz”, mas acho que é de alguma maneira importante...

Vanessa: Capacitação... Fazer o acompanhamento dos municípios. Dar um pouco de diretriz...

Regina: Então, agora... Mas o que eu vi é que a capacitação ela está incluindo o pessoal da Saúde junto?

Vanessa: Não. São visitantes contratados pela Assistência...

Regina: Então, isso não está bom. Isso precisaria mudar por que eu sei que aqui o município de São Paulo até tem uma segunda turma ou segunda não sei o que, para o pessoal da Saúde. Agentes comunitários da saúde, da família e tal. Tem que por junto na mesma sala, no mesmo espaço. Então não dá para imaginar que vai fazer programa da primeira infância só com a assistência. Eu acho que a assistência é realmente a ponta de lança, é a única que consegue chegar no mais vulnerável de todos. A saúde não chega, a educação não chega. Recebe, mas não vai lá. A assistência pode ir lá de fato. Então, mas teria que integrar mais. Eu vejo o “Criança Feliz”, hoje, do que eu tenho visto, como um programa da Assistência. E isso não é

intersetorial, tá certo? Que dizer “Criança é integral e precisa ter tratamento integral” mas tem visitadores da assistência que não tem o mesmo protocolo ou cujo o protocolo não foi discutido junto com a Saúde da Família, agentes comunitários. Então, isso era a primeira integração que teria que fazer por que os agentes comunitários é um programa ultra extenso. São centenas de milhares de agentes no Brasil todo e etc. então, eu acho que precisa dessa integração. Mas voltando ao federalismo, eu acho que o governo federal pode pôr o tema na agenda. Tem recursos aí para os municípios. Mas quem vai tocar isso mesmo né? É o município. Isso aí eu acho que o sucesso, eu não sei que tipo de coordenação o Estado pode fazer para melhorar isso, mas a integração é uma integração dentro do município. Tudo bem, também com o Estado, mas eu não vi ainda nenhum, nada que consiga juntar... Quer dizer, no álcool e drogas nós estamos tentando, mas é bem complicado, juntar a esfera estadual com o município na prestação do serviço. Nem saúde com saúde, nem educação com educação né? É bem separado. Então eu acho que vai ter também alguma hora esse esforço da integração por que, no fundo no fundo, eu acho que esse programa tem que prestar serviço e quem presta serviço não é União. A União tem pouquíssimos serviços que presta, apesar de eles terem feito o inventário de não sei quantas centenas de serviço, na prática mesmo a entrega de serviço público é pelo município. Enfim, acho que o Estado tem que ajudar né? Tem serviços estaduais também, mas quem vai enfrentar mesmo eu acho que, em muitos casos, é o município.

Vanessa: E aí essa ajuda do Estado, como que você enxerga que é?

Regina: Por exemplo...

Vanessa: É financeiro?

Regina: Em Pernambuco o programa foi todo estadual, com muita força e conseguiu excelentes resultados. Então eu acho que o Estado pode sim ter um papel de liderança nisso, talvez que seja muito importante para os municípios menores, né? Com menos recursos...Não sei, acho que o Estado pode ter um papel importante.

Vanessa: Eu acho que era isso que eu queria perguntar para você e super obrigada professora.

Fim

Naercio Menezes

Vanessa: (...) em relação o referencial teórico toda a questão de intersectorialidade, então a importância e o que é e o porque. A primeira infância. A importância da primeira infância. Toda a questão dos vários estudos que surgiram com relação à importância dessa etapa da vida, inclusive em relação ao desenvolvimento para as outras etapas, do ser humano para as outras etapas. Tem todo o estudo do Hackman, do James Hackman Então a gente vai olhar esses referências teóricos. E a gente agregou mais dois pontos ao trabalho que é em relação ao federalismo, por se tratar de um programa federal que é coordenado pelo Estado e implementado pelo município. Então a gente vai olhar essas relações federativas, entre os entes federados, para entender quais são os desafios e aí sim olhar um pouco, fazer esse diagnóstico da política. E a questão da agenda, a primeira infância estar ou não na agenda, se isso ajuda ou não a questão da intersectorialidade. A ter mais ou menos intersectorialidade, pensando no sentido de “Se a primeira infância está na agenda do prefeito, se isso basta para que as Secretarias também trabalhem mais de forma conjunta para que haja a intersectorialidade.” A gente pensou nesses quatro referências teóricos para fazer o diagnóstico da política e principalmente com esse foco na intersectorialidade. Não sei se faz sentido isso, senão faz. Se você enxerga algum ponto que poderia, enfim...

Naercio: Vocês... Eu não sei se tem perguntas ou eu falo livremente.

Vanessa: A gente tem algumas perguntas em relação, principalmente, a agenda, ao federalismo e intersectorialidade. A gente tem algumas perguntas...

Naercio: Então talvez seja melhor...

Vanessa: Tá. Tá bom. Só para contextualizar, se você puder falar o trabalho do Núcleo, eu acho que seria legal.

Naercio: O Núcleo Ciência pela Infância é um Núcleo que surgiu há seis anos atrás e é uma parceria entre a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, o INSPER, Harvard, a Faculdade de Medicina da USP e o Instituto Sabará. Ele surgiu para disseminar a importância da primeira infância. Então o Centro For *Development Child* em Harvard, tem um trabalho já de bastante tempo de disseminar a importância da primeira infância e a gente quis aplicar essa experiência aqui no Brasil. A gente fez essa parceria. O INSPER entrou pelo Centro de Políticas Públicas para disseminar a importância da primeira infância para as políticas públicas no contexto de educação e saúde. E eu

sou parte do Comitê Deliberativo deste Núcleo e também coordeno o grupo de cientistas, que trabalha com pesquisa, né? Identificando o que a ciência descobriu sobre a primeira infância para a gente produzir texto para discussão, que a gente tem alguns até. Não sei se você conhece, está no site já. E aí a gente forma esse grupo interdisciplinar, com várias pessoas de diferentes áreas e a gente produz esses *working papers* para disseminar. Então essa é a idéia Que do Núcleo. Vai ter uma nova fase agora, a fase três. Provavelmente a gente vai ter um centro agora de primeira infância.

Vanessa: Ah que legal.

Naercio: E está bem legal assim por ser interdisciplinar e por envolver diferentes parceiros. Uma coisa meio inédita assim, tudo em torno da primeira infância.

Vanessa: Que bacana. E um centro de pesquisa.

Naercio: É. Pesquisa de primeira infância.

Vanessa: Isso está sendo estruturado agora?

Naercio: Isso.

Vanessa: Ah , legal. Então, eu queria... Agora dividindo um pouco, considerando o nosso marco teórico, eu queria ouvir um pouco de você o que você acha em relação à primeira infância. Ela está já na agenda do governo ou é mais uma demanda que é mais prioritária para a sociedade civil? Como que você enxerga isso ou não está ou já está? Vai entrar... Como que você enxerga essa questão da primeira infância na agenda governamental ou está mais na agenda da sociedade civil?

Naercio: Não, eu acho que entrou na agenda do governo nesses últimos anos na verdade. Eu acho que aconteceu como a educação. A educação no século passado não estava na agenda de ninguém. E aí ela entrou na agenda no começo desse século. E agora está muito na agenda das pessoas, da sociedade e dos governos. Agora, a primeira infância veio depois da educação assim... Quer dizer, as famílias sempre estiveram preocupadas por que as famílias têm crianças e tem que deixar as crianças em algum lugar. Cuidar delas e tudo. E as creches e as avós e todo mundo né? Mas assim, como política pública, a importância da primeira infância, foi um movimento mais recente, que eu saiba. E ele está chegando nas campanhas também. Você vê os candidatos, os assessores dos candidatos a Presidência falando e então

eu acho que entrou na agenda. Não significa que vai ter prioridade, mas pelo menos já estão se discutindo isso né? E isso é bastante importante. Então eu acho que está na agenda aí.

Vanessa: E o que você atribui ou que você acha que o que fez entrar na agenda, foram esses estudos internacionais, nacionais? O próprio trabalho do núcleo, da Fundação Maria Cecília? O que você acha que ajudou a impulsionar?

Naercio: Eu acho que foi um pouco esse núcleo Ciência pela Infância na verdade e a Fundação Maria Cecília. Modesta parte eu acho que teve um efeito importante por que o Núcleo, além da pesquisa e dos cientistas, ele oferece cursos. O pessoal vai para Harvard e já foram, eu não sei os números de cor, mas dezenas de pessoas já foram. Líderes, congressistas... Foi muito bem pensado. Então o pessoal passa três dias ou quatro dias em Harvard. Em Boston. O dia inteiro. Só falando de primeira infância, tendo aula com os professores. Depois volta e implementa trabalhos e estratégias. E aí surgiu o Marco Legal da Primeira Infância que foi... Então, eu acho que isso foi um trabalho super bem feito. Mapear as lideranças de várias áreas, não só o setor público. Mas escolas privadas e Secretarias. E aí na mídia começou a se falar mais. Tem o trabalho do Requeman que realmente que tem um impacto muito grande. Então eu acho que foi um conjunto de fatores. Obviamente não foi só o núcleo da infância. A sociedade tem que estar preparada também. E educação também foi uma coisa meio repentina, de repente as pessoas começaram também a se preocupar muito com a educação. Acho que os formadores de opinião vão falando também e vai entrando na cabeça dos jornalistas... É um processo meio difuso, mas eu acho que com relação a isso o papel da Fundação Maria Cecília é muito grande.

Vanessa: E o que você enxerga ainda como... Por que você disse que estar na agenda não significa ser uma prioridade de fato e realmente não é. Quais são os desafios que você enxerga para que de fato a primeira infância esteja na agenda e seja uma prioridade dos governantes? Você enxerga algo que... Que desafios? O que você poderia falar em relação a desafios em relação a isso?

Naercio: Eu acho que assim como na educação não está totalmente claro o que deve ser feito, na primeira infância. Quer dizer, a gente sabe mais qual a importância da primeira infância. A gente sabe mais que você tem janelas de oportunidade e que se você não agir você pode ter problemas para o resto da vida. Que a criança já na gestação ela vai formando o cérebro e é importante você acompanhar isso. Agora, o

que fazer e como alocar recursos para isso, ainda não está totalmente claro. Por exemplo, se você deve fazer visitas domiciliares ou se você põe na creche; ou você tem que fazer os dois. Ainda não está muito claro e mesmo que se estivesse claro falta ainda vontade política. Eu acho que o exemplo de saneamento é emblemático. Por que não tem coisa assim mais clara que você tem que fazer que é dar esgoto para todo mundo. E não tem, só 50% das pessoas tem. Então eu acho que isso é bastante claro. Mesmo que você saiba, que a ciência fale “Criança não pode andar na lama”; “Não pode andar junto com o coco no rio.” E ainda não resolve. Então, tem alguma coisa a mais, que eu acho que é essa questão dos lobbies, de financiamento de campanha. O esclarecimento, a corrupção. Eu acho que todos esses fatores impactam. Porque não é possível o prefeito de uma cidade e os vereadores verem a situação e continuarem. Isso é uma coisa que não existe em outros países mais desenvolvidos. É uma coisa mais profunda da nossa política. Do sistema político, da corrupção, de financiamento, de captura pela elite. Uma série de coisas que fazem com que as prioridades não sejam efetivamente dadas as prioridades. Então, são vários passos né? Primeiro você alerta a sociedade, depois você divulga e aí chega nos políticos. Ai os bons políticos vão implementar primeiro, os bons gestores, os bons prefeitos e governadores. Até em nível nacional aconteceu uma coisa bem legal com o Marco Legal, dinheiro para as creches. O Programa Criança Feliz. Então, parece que o nível federal reage primeiro e já reage mais rapidamente. Agora para chegar nas coisas locais assim, nas regiões, é muito mais difícil. Então você precisa ter bons gestores e a gente não tem isso. Acho que é isso que falta.

Vanessa: E como recomendação ou como o que a gente poderia fazer para que essa temática seja uma prioridade, que chegue de fato onde precisa chegar que são nos municípios. O que você acha que seria um dos caminhos ou alguns caminhos, por exemplo, formação de gestores seria um bom caminho para isso começar a entrar na pauta? As pessoas entenderem? Por que é o que você disse, entender que é importante é uma coisa, agora partir e transformar isso pra prática, em ação, em uma política pública já é outra história. Então, o que você acha que poderia ser feito ou que ajudaria a fazer com que isso seja de fato uma prioridade e não fique só no campo do conhecimento, não indo para a prática?

Naercio: Olha, eu acho que é uma coisa mais ampla assim. Que é mudar a mentalidade do país, não é uma coisa específica assim. Por que, bom você tem que

ter formação de novos líderes. Jovens com a cabeça mais aberta e talvez a Lava Jato contribua para fazer com que as pessoas diminuam a corrupção. Mas é uma mentalidade do país como um todo eu acho que tem que mudar. Muita coisa está errada no país por causa disso. As pessoas têm dificuldade de enxergar além do seu próprio umbigo, assim, da sua própria... Do seu próprio benefício pessoal e pensar mais na sociedade como um todo, o bem estar coletivo dos mais pobres. Isso vem há séculos no Brasil, desde o descobrimento. Então, as pessoas se elegem para, em grande parte, ter a melhora da sua situação pessoal. Então apesar de ser uma coisa muito ampla, eu acho que é isso que acontece de maneira geral. Então para melhorar isso você precisa ter novos líderes que eu acho que estão surgindo. Eu acompanho muito, recebo muitos convites de jovens, de minorias e movimentos de renovação. Não sei até que ponto eles vão conseguir entrar de verdade, ou se é mais uma coisa da juventude. Mas é bom que a juventude está preocupada com isso. E aí você precisa formar novos líderes interessados em política e aí quando essas pessoas se tornarem gestoras, aí se elas tiverem formadas das prioridades que estão na primeira infância e na educação, você consegue aplicar isso. Desde que você também tenha recursos né? Que também está ligado a gestão, previdência e tudo. Então, eu acho que você precisa de novos líderes. Eu não acredito muito em formação de gestores assim. De prefeito, diretor de escola. O cara faz um curso ali de dois meses, mas não muda. Acho que a questão é mais central assim, tem haver com o caráter, com honestidade, com a visão social das coisas. De ser um bom gestor, que vem de uma formação inicial eu acho. Mais do que algo de curto prazo assim, tipo um curso ou alguma coisa assim. Eu acho que isso... E tem que se refletir no Brasil inteiro, eu acho.

Vanessa: E você conhece algum governo específico de algum município, tanto fora... Tanto no Brasil quanto fora, que tenha de fato priorizado a primeira infância na sua agenda?

Naercio: Sim, tem o Rio Grande do Sul, por exemplo. Sempre foi uma bandeira lá e é um caso bem legal, eu acho. Assim como Sobral está para educação, o Rio Grande do Sul está para essa primeira infância. Por que lá apesar das sucessivas trocas de governo e tudo o programa sempre se manteve, Programa Infância Melhor. Apesar de não ter nenhuma avaliação de impacto, bem conduzida e rigorosa, mostrando os impactos, tem muitos indicadores. E a mera existência do programa e a preocupação de continuação e de fazer a visitação, tudo isso demonstra uma preocupação muito

grande com a primeira infância. Então eu acho que é um exemplo. Mas novamente, assim, não é que já tenha uma avaliação de impacto com grupo de tratamento e controle e que a gente possa dizer “Funciona.” Que nem Sobral. Em Sobral você vê lá as notas disparando, então você sabe que uma coisa aconteceu lá. E no Rio Grande do Sul a gente não tem umas evidências claras que foi bem. Sei lá, os estados têm o Programa Saúde da Família que mistura, então não posso dizer academicamente que é um sucesso o programa. Mas é o que eu digo, a mera existência e foi de lá que tem o Osmar Terra que fez o Criança Feliz. Então parece demonstrar pelo menos um interesse, uma motivação e uma vontade de mudar as coisas na primeira infância que eu acho que são bacanas.

Vanessa: Eu não sei o quanto você conhece a história do PIM e de como ele entrou na agenda. Você tem essa histórico?

Naercio: Não conheço.

Vanessa: Tá. E agora falando um pouco da questão da intersetorialidade. Como você enxerga a importância da intersetorialidade em políticas de primeira infância?

Naercio: Ah é muito importante né? Por que você tem a criação de vínculos como tem o nosso texto para a discussão e a criança tem que ter vínculos com a família, com os cuidadores, vínculos sadios e tudo e aí entra muita gente por que ela nasce e aí tem o hospital. Na gestação tem os visitantes né? O Programa Saúde da Família que eu acho que é um excelente programa. E aí entra a assistência social em casos problemáticos. Tem os Conselhos Tutelares e aí a criança entra na creche e aí entra na educação. Então se tem uma área que é intersetorial eu acho que é a primeira infância. Isso é bom, mas é ruim também. Quer dizer, ela é assim, não tem jeito. Mas o problema é que é difícil você coordenar tudo mundo né? Sempre tem um Secretário que não gosta do outro. Um tem inveja do outro. Em nível federal o Ministro que programa para o seu lado. Aí tem briga. Aí fica meio perneta. Todo mundo tem que agir em conjunto e coordenar daí a gente sabe que na política é assim. Que no Brasil... Novamente as pessoas pensam muito em seu próprio orçamento, em seu próprio lugar. Então, a primeira infância é assim para funcionar você tem que ter vários setores atuando conjuntamente e isso dificulta muito você ter políticas efetivas, eu acho, por causa disso. As pessoas não costumam trabalhar em conjunto, de maneira organizada no Brasil.

Vanessa: E como você enxerga que a intersetorialidade acontece hoje em políticas de primeira infância? Ela acontece ou ela não acontece? Como que você enxerga hoje as políticas de primeira infância e a intersetorialidade nisso? Nelas.

Naercio: Eu acho que geralmente são programas de algumas Secretarias, não tem muita intersetorialidade. Mas assim, pelo o que eu vejo em políticas específicas. Programas específicos. Tanto políticas federais, como estaduais. Geralmente é uma Secretaria que toma a iniciativa. Mas assim, sem ser programas específicos já tem muita gente cuidando das crianças. Como eu falei, tem a educação, tem a saúde, tem as UBS, tem os postos de saúde. Como chamam os postos de saúde mesmo? É AMA?

E1: Tem AMA, tem...

Vanessa: AMA é ambulatório né?

E1: Ambulatório. AME, Ambulatório, AMA é junto com UBS e estratégia agora. Está tudo junto. AMA aqui em São Paulo.

Naercio: Chama AMA?

E1: É.

Naercio: Ai tem a AMA, tem a educação, tem a assistência social... Então naturalmente tem muita gente envolvida com os cuidados das famílias e dos bebês. Mas eu acho que isso é natural, não que seja integrado. A pessoa se tem um problema de saúde ela vai para o posto de saúde. Quando ela entra na creche, ela vai na creche. Quando tem um problema vai na Assistência Social. Mas eu acho que não tem uma política consciente que envolva diferentes pessoas atuando em conjunto. Então acaba tendo muita sobreposição talvez e algumas falhas. Eu acho que, não conheço especificamente todos os programas e tudo, mas eu não lembro de nenhum exemplo em que haja essa integração das políticas. A intersetorialidade consciente, vamos dizer assim.

Vanessa: É por que todo mundo fala que é importante. É importante, é importante. Precisa fazer. Mas na prática não se diz que cada um está no seu pedacinho, olhando o seu orçamento, fazendo as suas ações e integrar isso... Como que você enxerga, o que poderia ser feito, talvez, para integrar mais?

Naercio: Eu acho que é liderança.

Vanessa: Ai volta à questão...

Naercio: É por que se você tiver um prefeito de uma cidade pequena ele consegue fazer isso. Pequena é fácil né?

E1: Mas tem a concorrência de Secretarias.

Naercio: É. E a gestão geralmente é muito ruim por que os municípios pequenos pobres assim... A maioria dos municípios brasileiros tem menos de 20 mil habitantes. A gente está acostumado com São Paulo. Sei lá quantos milhões. Mas pensa, tem milhares de municípios com 20 a 30 mil. Então o gestor geralmente, sei lá, às vezes... Geralmente não, às vezes é analfabeto. Então, não tem muito essa coisa. Fazendeiro, cara meio tosco assim, sabe? Então, precisa ter um líder, é isso que precisa. O cara precisa ser um jovem gestor e que conheça as coisas do mundo. Não precisa ser um acadêmico, um diretor. Alguém que esteja familiarizado com os problemas. E ele vai falar "Você é Secretário daqui, subsecretário vai conversar com esse, esse e esse. A gente vai ter essa nova política e todo mundo vai atuar junto. Quando a criança tiver um problema aqui, ela vem pra cá. Indica para lá e indica para cá." Ai precisa ter um líder que entenda da coisa. E é o que a gente não tem no Brasil, como a gente vê que no saneamento que é algo muito simples que é fazer o esgoto, passar os canos. Não acontece. Então, acho que é isso. A gente precisa de líderes.

Vanessa: E, no Programa Criança Feliz e em vários outros, inclusive, no PIM existe a figura do comitê gestor que é onde... É esse comitê no qual participa representantes de várias áreas e geralmente, deveria ser, o papel, pensar estrategicamente de como implementar essas políticas e ter essas ações mais integradas. Você acha que ter um comitê gestor ajuda de fato colocar essas diversas pastas para conversar, para pensar junto estrategicamente e realizar ações conjuntas ou isso acaba sendo mais uma coisa formal que aí na prática não acontecem às coisas por que é muito mais formal que de fato para pensar em estratégias e ações conjuntas? Como você enxerga?

Naercio: Eu não sei. Não sei como funciona na prática, entendeu? É bom ter um comitê gestor, agora não sei se ele funciona na prática ou não. Ai eu acho que tem que olhar a experiência e ver se está dando certo. Mas o ideal é que tenha um comitê de várias áreas que seja gestor e que toque as coisas em conjunto para justamente para levar em conta a intersetorialidade. Agora, na prática se o pessoal se reúne, se conversa e toma as decisões corretas eu não sei. Eu não tenho condições de avaliar.

Vanessa: Tá. E aí falando um pouco do federalismo. Como que você enxerga, na verdade não como. Quais são os desafios em relação ao federalismo, a essa relação federativa no Brasil nesse contexto de políticas de primeira infância. O que você enxerga em termos de desafios?

Naercio: É, o desafio...

Vanessa: Nessa relação por que a gente tem políticas federais...

Naercio: Na saúde é mais fácil a primeira infância por que é mais a coisa do município eu acho. Comparando com educação por que a educação tem as faculdades, no ensino superior, aí tem estados e municípios que tem redes de quinto ano, de oitavo ano. O aluno pode ter matrícula em uma escola estadual ou municipal na mesma série e na mesma cidade. E aí ele vai ter um currículo na estadual e a municipal. É até meio confuso. Nesse ponto na saúde já está mais delineado e tem o Sistema Único de Saúde também que facilita. E aí a união transfere os recursos por procedimento para os hospitais. Você tem as AMAs. Então nesse sentido eu acho que está mais a cargo dos municípios mesmo e cabe ao Estado e ao governo federal transferir os recursos através do SUS e fazer esses grandes programas né? Nacionais. O Saúde da Família, mas que também transfere recursos para os agentes, para os municípios. Então eu acho que na área da saúde em comparação com a educação as coisas estão bem melhor resolvidas, eu acho. Em termos de cooperação. Por que já está tudo mais ou menos estruturado. Cada um na sua casinha e o pessoal sabe o que tem que fazer. Tem os consórcios municipais de saúde também. Então, assim, em termos relativos eu vejo muito mais complicado a situação de educação do que de saúde.

Vanessa: Agora já fazendo um paralelo, por que eu vou fazer um trabalho individual. Por que a gente além desse trabalho em grupo a gente tem que fazer um trabalho individual paralelo e o meu tema vai ser comparar um pouco a questão da saúde e da educação. Olhar essa estrutura federativa do SUS, por que a gente não tem na educação um Sistema Nacional de Educação. Então eu queria fazer essa comparação. Existem várias discussões do sistema, de falta de... Na educação a gente não sabe quem é responsável por que. Não está muito claro. É como você disse, tem matrícula duplicada. Você acha que é isso? O que mais em relação, comparando saúde e educação, o que mais você enxerga de desafio nesse...

Naercio: Eu acho que saúde é mais fácil, na verdade. Por que a saúde... Primeiro você sabe quando a criança está doente. Por que ela grita, chora. Você sabe quando resolveu por que ela parou de chorar e a mãe sabe se funcionou ou não. E na educação você nunca sabe se está acontecendo ou não. Se ela está aprendendo ou não. Você vê os acadêmicos e o “Todos pela Educação” têm os indicadores, mas ali na ponta ninguém sabe. E, saúde é uma coisa que dá mais votos. Educação, as pessoas ainda não reelegem os prefeitos e os governadores por causa dos resultados. Então eu acho que educação é bem mais complicado do que saúde. Saúde você sabe o que funciona, entendeu? Você sabe que se você fizer um saneamento vai melhorar certos tipos de doença. Se você fizer o pré-natal a criança vai nascer melhor. Se você der os remédios, se você der a pílula lá de sal, vai diminuir a diarreia. Tem mais causa e efeito. É mais claro o que você tem que fazer. Cada procedimento você tem o dinheiro que vem e tal. Quanto custa fazer uma cirurgia de estômago. Já tem mais ou menos a tabela. Está defasada, mas tem lá a tabela. E educação você não sabe muito bem. Acho que é essa é a diferença. Você não sabe muito bem. Nem Sobral, que está dando super certo, ninguém sabe muito bem o que especificamente funcionou. Ninguém sabe se é melhor diminuir tamanho de sala ou se não faz diferença. Apesar de ter vários estudos né? Então, é difícil as pessoas sentarem e concordarem. Acho que essa que é a principal diferença.

Vanessa: Desculpa. Você acha que a questão ideológica, por que educação tem toda uma ideologia por trás. E saúde não tem isso. Saúde é saúde, ou você está doente ou você está saudável. E na educação não, existe muita ideologia, muito que escola a gente quer... Você acha que isso também influencia.

Naercio: Eu acho que sim.

Vanessa: Para a gente definir melhor essas...

Naercio: Eu acho que influencia bastante. Primeiro que... Bom o corporativismo tem nas duas né? Então a saúde tem a briga de enfermeiros e médicos. E o sindicato dos enfermeiros só quer que os enfermeiros atendam as crianças. Não pode ser nem um agente. Todo mundo fica tentando garantir o seu mercado. Isso é Brasil né? Ele é assim. E na educação também. É salário de professor. Condições e liberdade. Então, tem muito isso. Agora realmente, além disso, desse corporativismo, na educação tem uma visão de uma escola ideal. E é uma escola ideal que ninguém sabe se é ideal mesmo ou se é factível. Eu acho que esse é um problema. Ninguém está com má

vontade. As pessoas realmente acham que a escola deveria ser desse jeito, deveria ter liberdade, o professor deveria ter liberdade e ensinar de um jeito construtivista e tudo. Só que não é o mundo real. Existem milhões de crianças que não aprendem nada. Que não tem nada. Então esse sonho é meio complicado. Na saúde já é mais assim, pé no chão. Como eu falei, tem os procedimentos. Tem as regras. Você sabe o que tem que fazer e tudo. Então eu acho que fica realmente mais fácil você ter um rumo assim. Entendeu?

Vanessa: Você acha que se a gente conseguisse superar esse problema de ter todo mundo. De pensar, ter o mesmo objetivo ou, enfim, você acha que isso. Se a gente conseguisse resolver isso a gente conseguiria superar esses desafios federativos ou não? O que ajudar a superar?

Naercio: Não, não. São coisas diferentes. Uma coisa é ideologia, saber aonde vai. Outra coisa é fazer o governador conversar com o Prefeito. Eu acho que é diferente. Por que às vezes eles tem partidos diferentes. Então vai botar o cara do PSDB para conversar com o cara do PT, não vai. Esse é o problema, resume por aí. Acho que as pessoas sempre acham que o outro vai levar vantagem. A não ser que você transfira dinheiro. Ai sim. Se o governador... Que nem foi o ICMS que foi no Ceará que você transfere uma parte do orçamento com base nos resultados, aí é bom. Por que todo mundo quer dinheiro. Então você tem que ter uma moeda de troca. Ai você consegue organizar. Só vai receber esse dinheiro se você fizer isso. Ai o cara “Não, vou fazer.” Agora se for uma coisa de parceria, de tudo, aí não funciona.

Vanessa: Você acha que o grande indutor é o orçamento.

Naercio: É orçamento.

Vanessa: Perfeito.

Naercio: Tá bom.

Vanessa: Eu acho que era isso, super obrigada professor.

Naercio: Legal. Imagina, foi um prazer. Boa sorte aí.

Fim

Ely Harasawa

Vanessa: (...) E aí a gente vai pegar um pouco a vertente da questão da intersetorialidade do programa. Tentar olhar um pouquinho e entender um pouquinho como que essa intersetorialidade acontece na prática. De que forma ela acontece, se ela acontece e quais são as dificuldades. Então, a idéia era conversar um pouquinho com você a respeito... (corte) Se você quiser indicar outra pessoa, enfim, queria conversar e entender um pouquinho o lado de vocês. Pelo olhar um pouco da União porque a gente vai fazer diversas entrevistas, principalmente com alguns municípios e como o Estado de São Paulo, claro, a SEDES, Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo, e também com os municípios para entender um pouquinho a visão de cada ente federado na implementação do programa que é um programa federal, mas que na verdade quem implementa a política de fato são os municípios né? Então eu queria ouvir um pouquinho o lado de vocês, como que você enxerga essa questão da intersetorialidade. Toda essa questão do contexto da primeira infância. Se ela de fato, se vocês entendem que ela de fato entrou na agenda do país, tanto na União – com certeza por que existe o programa – mas será que de fato a questão da primeira infância está na agenda dos municípios e dos estados? Queria ouvir um pouquinho você a respeito desses pontos.

Ely: Então, eu acho que (01:51) _____ trabalhando muito para que ele seja. Dos municípios, nós temos no país 5.554 municípios e 3.780 são elegíveis para o programa. O que significa? Que no mínimo eles têm 140 indivíduos e tem CRAS funcionando. Então, esses municípios muito pequenos que não tem o número de indivíduos beneficiados pelo Bolsa Família suficiente, ele não é elegível. Esse critério de elegibilidade foram (02:40) _____ tomada por Conselho Nacional de Assistência Social. Então de 3780 nós já estamos em 2.605. Deixa eu ver, por que esses números mudam a cada dia. Mas o último número que a gente tem é... Peraí um pouquinho. Eu vou te dar um número, o final de semana passada. 2.691.

Vanessa: 2.691.

Ely: Então, de 3.780 municípios eu acho que nós estamos indo em um bom caminho. Agora, esse é um trabalho de formiguinha de conscientização e sensibilização por que a adesão é voluntária. Então eu acho que dependendo do esforço e do contexto, no caso, por exemplo, do Ceará. O Ceará tem 184 municípios e 182 já aderiram. No Piauí também, infância tem 90% de adesão. Então eu acho que em alguns lugares essa adesão já é uma realidade mais consolidada do que em outros. Por exemplo, Santa

Catarina eu tenho só dez municípios aderidos, de 195. Mas por quê? Por que tem uma forte oposição lá do Conselho Estadual de Assistência. E é um Estado que o IDH é muito alto. Eu tenho poucos municípios elegíveis. Na verdade, só 75 municípios são elegíveis por que o IDH lá é muito alto. Então a realidade de cada Estado varia muito, mas eu acho que a gente tem caminhado bem. O programa não tem nem dois anos, tem um ano e meio. E já chegou á muitos municípios e as adesões continuam acontecendo por que o período de adesão vai até dia 30 de julho.

Vanessa: A adesão acontece anualmente?

Ely: Não. Ela tem períodos de abertura.

Vanessa: Ah, tá bom. Mas os municípios precisam renovar?

Ely: Não. Não precisam. (05:32)___ o município se inscreve, o gestor entra no sistema do SUAS e aí depois para confirmação da adesão ele precisa da aprovação do Conselho Municipal de Assistência Social. A adesão se confirma por aí. O Estado a mesma coisa. O Estado pode aderir, sendo que o papel do Estado é de cooperação instalada e de monitoramento e apoio aos municípios. Nós temos o Programa em todos os estados, embora nem todos os estados tenham aderido. Por exemplo, Minas Gerais, Santa Catarina e Paraná, não têm coordenação estadual. Nós fazemos diretamente daqui da coordenação. Na questão da intersetorialidade assim, o programa está baseado em dois grandes pilares. Um que é a visita domiciliar que é a estratégia de você poder fortalecer as famílias da importância do vínculo, da estimulação. Então um corpo a corpo mesmo. A outra é a de intersetorialidade, por que o desenvolvimento como um todo. Então a intersetorialidade é fundamental, não só para que essa necessidade do desenvolvimento dessa criança seja atendidas pelas diversas pastas. Então, ter o olhar mais integral do desenvolvimento é super importante neste programa. Então não é só o olhar da assistência social, mas da educação e da saúde. Então a nossa recomendação é que cada município ou estado tenham o que a gente faz em nível federal que é um comitê gestor interministerial. Isso é um grande desafio. Por que as pastas têm as suas agendas em fazer uma articulação de integração não é uma coisa tão fácil. Mas o nosso Comitê é bastante envolvido, comprometido. Nós conseguimos em tempo recorde aprovar uma portaria interministerial de capacitações definidas de cada pasta, digo por todas as pastas dos quatro ministérios que compõem esse Comitê. Que é: Cultura, Saúde, Educação, Direitos Humanos e o Desenvolvimento Social. E agora a tarefa deste Comitê é

elaborar um plano de ação para que a gente possa ter metas e uma proposta de garantia de orçamento nos diversos Ministérios para primeira infância.

Vanessa: Ah que maravilha.

Ely: Estamos correndo para fazer isso porque a partir de agosto começam as negociações do PPA, do próximo plano plurianual. Então a ideia é que nos estados, todos os estados, também tenham os seus comitês gestores e aí a composição varia de cada estado e não existe limite de números de pastas ou de componentes. Quanto mais inclusivo melhor. E nos municípios a orientação é que eles façam o mesmo para que quando o visitador está fazendo o seu trabalho ele pode se deparar com uma série de questões que estão fora do seu campo de atuação que é o estímulo a questão do vínculo que ele está trabalhando com os pais. Mas é lógico que ao adentrar dentro de uma casa, ele pode perceber uma série de questões, seja de saúde, de dificuldade de acesso a serviço ou outras políticas. Ele pode levar para o seu supervisor e encaminhar essas demandas que ele percebe. Então ele pode (10:08)___ acesso a serviços e políticas e pode uma questão de violência doméstica, por exemplo, ele pode ter uma suspeita. O supervisor que fica no CRAS, ele é responsável por acionar a rede de serviços sócio-assistenciais e fazer os encaminhamentos para que essa família possa ser atendida na sua necessidade. Que a gente tem percebido é que o Criança Feliz está chegando a lugares onde a política não estava chegando. Isso tem feito/provocado, digamos assim, uma resposta da rede de assistência local a fazer os encaminhamentos e os atendimentos. O que tem sido uma coisa bem bacana que a gente tem ouvido de depoimentos dos estados e dos municípios.

Vanessa: Ah eu dei uma olhada no site.

Ely: Sim. E isso pode acontecer, por isso que é importante você ter no seu comitê gestor que ocupem de outras pastas. Um exemplo pode ser assim, tem uma família que precisa muito porque a mãe, é uma família mono-parental, e a mãe precisa sair para trabalhar e não consegue ter vaga em creche. Então às vezes tem uma situação (11:52) ____, uma mãe falando que a visitadora ajuda muito no desenvolvimento, com a questão da estimulação do seu bebê, mas que aquela mãe sente um apoio de uma pessoa que a ouve, que a apoia e que isso é muito importante por que ela nunca tinha tido isso na vida. Inclusive que ela já consegue até marcar visita médica que ela não estava conseguindo. Então, quanto mais unida essas pastas, essas secretarias

estarem atuando, melhor a ação, o encaminhamento e mais fácil o atendimento. Então esse é o grande desafio que a gente tem (12:51)_____ em outros territórios também.

Vanessa: Eli, uma dúvida. Essa questão que você disse do orçamento, do comitê interministerial elaborar essa proposta de plano de ação com as metas, inclusive olhando essa questão do orçamento, isso não existe hoje ainda, né? Hoje cada orçamento, cada pasta tem o seu orçamento e a maior parte do orçamento... E o orçamento do programa é do Ministério de Desenvolvimento Social?

Ely: É do programa praticamente, exclusivamente, o que a gente nos percebe outros Ministérios é que eles têm, por exemplo, o Ministério da Saúde que participa (13:43)_____ aqui do nosso comitê é o pessoal da saúde da criança. Que tem muitas ações, ações inclusive voltadas para essa faixa etária e para gestante também por que você tem saúde da mulher, aleitamento. Você tem uma série de programas na saúde que estão beneficiando, mas não de forma articulada na mesma população que a gente está atuando no programa. Então a idéia é que a gente possa fazer isso e que se garantam recursos para que as ações articuladas e integradas aconteçam. Da mesma forma nas outras pastas também. O programa, a educação infantil está no país inteiro. Mas não necessariamente está atendendo a população que é beneficiária do Programa Criança Feliz e que é do Bolsa Família. Você está conversando com alguém da coordenação de São Paulo, Vanessa?

Vanessa: Sim, a gente esta conversando com o pessoal da Secretaria do Desenvolvimento Social aqui do Estado de São Paulo. A gente está falando agora com a Fátima, porque teve uma mudança de gestão, então a gente teve um probleminha. Agora nós já estamos em contato com a coordenação da secretaria que cuida do Programa Criança Feliz e a idéia é que... Elas estão nos devendo alguns contatos de alguns municípios, dos coordenadores dos municípios, para gente conversar com algumas pessoas do Comitê, dos Comitês Municipais.

Ely: Por que lá em São Paulo teve uma mudança muito recente e o pessoal ainda está tomando pé, por que a equipe praticamente toda foi trocada. E a coordenadora anterior era maravilhosa.

Vanessa: A gente falou muito com a Lígia no inicio. Esse trabalho a gente começou a articulação com a Secretaria desde março, mais ou menos, e aí a gente falou bastante com a Lígia e depois com a troca, a saída dela, a gente teve que retomar o contato

com a nova equipe. A gente está com pouquinho de dificuldade de conseguir os outros contatos, mas a gente tem contato com eles sim.

Ely: Sim, por que é sempre um recomeço né? Entra gente nova, até tomar pé.

Vanessa: Sim. E eles não têm só esse programa. Eles têm diversos outros programas, então elas estavam tomando pé mesmo. Tentando entender tudo. Mas estamos caminhando. Outra coisa que eu queria te perguntar Eli, existe uma periodicidade de encontros do Comitê Inter-Ministerial?

Ely: Sim. A gente se reúne todo mês.

Vanessa: Todo mês. Ta.

Ely: Todo mês. Toda (16:42) ____ de cada mês. O Comitê a gente até ampliou por que tem tanta gente querendo contribuir que é bem bacana. Então a gente tem o comitê gestor que é formado por dois representantes, um titular e um suplente, de cada pasta. Mas fora isso a gente tem o que a gente chama do grupo técnico (17:12) _____ outras Secretarias daqui do próprio MDS, por exemplo, a FENAC que cuida de Segurança Alimentar, nutrição. A parte do FENAC, que é da segurança alimentar. Da FENAP que é o cadastro único do bolsa família, tem o pessoal que vem também. Tem gente da assistência social. Enfim, tem bastante colaboradores.

Vanessa: Legal. E nesse Comitê, pelo menos no técnico, existe participação da sociedade civil ou não?

Ely: Não. O comitê gestor não. Ele é todinho governamental.

Vanessa: Mas o técnico... Nem o técnico?

Ely: Não. Eventualmente a gente chama pessoas. Dependendo do tema a gente traz convidados. Agora, membros mesmo não. Existe o Comitê Inter-setorial que foi criado por decreto presidencial que é o comitê que tem por objetivo trabalhar a implantação do Marco Legal da Primeira Infância. Esse é um comitê que ainda está sendo instituído, mas tem participação da sociedade civil além de governo para discutir mais questões mais gerais da política, como é que está. E isso está dentro das minhas atribuições aqui que eu preciso agilizar para acontecer.

Vanessa: Outra coisa que eu queria te perguntar, esse Comitê Gestor Inter-Ministerial, ele é decisório ou não? No sentido de que eles tomam decisões... As pessoas que participam podem tomar decisões ou ele é mais de discussão?

Ely: Ele... Como comitê gestor ele é responsável pela gestão do Programa, embora muitas das questões, desde o funcionamento, critério de seleção de município e tal, essas decisões precisam de outras instâncias. Por exemplo, o critério da partilha, repasse de recursos. Como ele está dentro do MDS ele tem que seguir a legislação da área da assistência social. Então, por exemplo, os critérios de elegibilidade, critérios de partilha, critérios de repasse de recursos para os estados e municípios devem ser aprovados pelo Conselho Nacional de Assistência Social. Tem que passar por aquela FIT que é aquela comissão bi-partide né? Que é formada por Educação, MDS, enfim. Tem algumas instâncias aqui de controle social que são elas que através de resoluções que (20:42) _____. Então, depende de cada instância. Conteúdo, capacitação, a maioria das coisas que a gente discute muito no programa, no comitê gestor. Mas assim, as coisas operacionais assim também são da Secretaria Nacional de Direitos Humanos que tomam as grandes decisões operacionais.

Vanessa: Você tinha comentando um pouquinho dos critérios de elegibilidade que para ser elegível o município precisa ter no mínimo 140 indivíduos, e ter o CRAS e o Conselho. Você acha que o papel do Conselho para que o município faça adesão ao programa é fundamental? Sem esse, digamos, não sei se é a palavra correta, a pressão e o... Para que o município faça adesão ao programa o CRAS tem esse papel fundamental ou independe?

Ely: O CRAS não tem. O CRAS não tem papel porque o CRAS é dentro da estrutura é a unidade que executa as políticas. É como se fosse a unidade de saúde do sistema de saúde. O CRAS é o local onde tem os profissionais que atendem as famílias. Então, é a unidade executora das várias políticas da assistência social. O Conselho eu acho que sim, do meu ponto de vista a gente acha importante por que o Conselho Municipal de Assistência é responsável pelas políticas de assistência no território. E não deixa de ser uma instância criada a partir da Constituição de 88 e permite a participação da sociedade. Por que são órgãos paritários, de controle social e de definição das políticas. Então é uma instância que, eu acho, a gente tem que estimular a participação e o funcionamento. Então é importante que não só o Executivo faça adesão o programa, mas como também o Conselho também apóie. Eu acho que é importante. Nem sempre é fácil, mas é importante.

Vanessa: Mas então, você acha que, por exemplo, esses municípios que são elegíveis e aderira nem sempre tiveram o apoio dos Conselhos Municipais de Assistência?

Ely: Não, todos tiveram porque é uma condição. É uma condição. Adesão só se completa e só se confirma com a aprovação do Conselho Municipal.

Vanessa: Mas só para entender...

Ely: Ninguém adere sem a aprovação do Conselho.

Vanessa: Ta. Mas você acha que, só para entender um pouco o papel do Conselho se ele ajuda o município a tomar a decisão de entrar ou não. Eu queria entender um pouquinho qual que é a força e esse papel do conselho. Se ele é totalmente importante no sentido de... SE o Executivo, se ele não tem a questão da primeira infância na agenda, ele é um município elegível, é o Conselho que vai lá e faz essa pressão, digamos, entre aspas para que o Executivo faça adesão ao programa ou não, tem outros atores que...

Ely: Eu acho que pode ser de várias formas. A gente aqui fazendo... Recebendo contato, a gente recebe contato desde o Prefeito até o Secretário Municipal de Assistência que ele está muito mais ligado a gente. Como a gente recebe ligações pedindo informações de pessoas que fazem parte do Conselho, mas não fazem parte do governo. Tem de tudo. É lógico que como se trata do MDS, a comunicação é muito mais intensiva junto aos gestores, ao Secretário. Ele recebe toda a comunicação, todos os recursos de programas federais que chega ao município neste canal direto. Então o Secretário tem muito mais informação dos programas federais do que o Conselho e tudo mais. De qualquer forma (25:53) ____a clareza e o entendimento dos programas. A gente muito assim “ Ah eu ouvi dizer.” A gente recebe muitas ligações, centenas por dia.

Vanessa: Só para eu entender um pouquinho agora o papel do Secretário de Assistência Social. Ele que recebe as comunicações. Vocês têm, não sei se vocês já mapearam isso de alguma forma, ou se vocês têm uma idéia do perfil desse Secretário. São pessoas ligadas já a área de assistência social, aos que fazem adesão ao programa. Ou não, é muito diversificado depende...

Ely: Eu não tenho isso contabilizado, mas em geral sim né? Eu não tenho essa estatística para você. Todo Secretário e todo gestor é ele que faz a adesão porque ele tem a possibilidade de registrar no prontuário SUAS que é o prontuário específico da Assistência Social e é por onde todos os registros de todas as visitas são feitas e calcula o repasse de recursos de cada município pelo numero de visitas realizadas

por mês. E então a adesão é sempre feita pelo Secretário que tem o número no cadastro, no prontuário SUAS. Então, enfim... Sendo assistente social ou não, a área (27:48)_____ o gestor municipal da assistência ele se insere automaticamente em todo o SUAS, em todo o sistema.

Vanessa: Perfeito, Tá bom Eli. Deixa eu ver se ficou faltando mais alguma questão, mas eu acho que era basicamente isso. Eu queria ouvir um pouco de vocês essa questão do programa, a questão de entrar ou não na agenda dos municípios. Como é que vocês vêem isso no âmbito federal, a questão da intersetorialidade. Só uma coisa que faltou perguntar, em relação aos papéis de cada ente federado. O papel de vocês da União, papel do Estado. Qual que é a sua percepção em relação a esses papéis tanto do Estado quanto do município. Você acha que existe clareza, todo mundo tem clareza de qual é o seu papel ou não é tão claro.

Ely: Eu acho que existe sim, não só por que a gente, isso está definido no decreto, está super definido, como a gente trabalha sempre nessa perspectiva. O governo federal dá as coordenadas e repasse de recursos, define então as portarias, o funcionamento. Todas as recomendações gerais. O Estado tem a responsabilidade de apoiar os municípios na implantação. Ou seja, tanto nas orientações (30:09)_____ na forma de ele iniciar. Tem um pacote obrigatório de capacitação dos (30:16)_____ municipais que está MDS que capacitou os multiplicadores estaduais. Então o Estado tem que fornecer um número x, um número proporcional ao número de municípios, (30:42) ____ como a gente chama. E o Estado tem que fornecer os multiplicadores, que serão formados pelo MDS. Esses multiplicadores têm que fazer todas as capacitações e supervisões em todos os municípios. Sem essa capacitação o município não pode começar as visitas. A partir daí o Estado pode fazer sim outras capacitações complementares que ele quiser. Então todo o Estado é responsável pelo apoio e o monitoramento do programa com os municípios. Então, (31:30)_____ monitoramento, acompanhamento, visitas aos municípios, capacitação é atribuição do Estado. E o município é de realizar as visitas, realizar as visitas que serão pessoas referenciadas (32:00)_____. Enfim, eu acho que está claro. Eu nunca percebi uma mistura de papéis.

Vanessa: O quê?

Ely: O pessoal deve cobrar bastante o governo federal. Existe legislação, normativa. “Por que não chega? Que demora.”

Vanessa: Outra coisa, você tinha comentado que alguns estados não fizeram a adesão e aí é vocês que fazem todo o papel que seria do Estado diretamente com o município, é isso né?

Ely: É.

Vanessa: E quando o Estado faz a adesão então vocês têm uma relação, também, bastante, com os papéis bem definidos, e aí segue esse fluxo que você comentou né?

Ely: Sim. Nós temos assim, cada Estado além dos multiplicadores ele tem que ter um coordenador que a gente se reúne todo o mês. Todos os coordenadores e a gente trabalham várias pautas, seja a questão do monitoramento, do funcionamento... No mês passado a gente foi... Já se encontra... Nós conseguimos um curso de gestão para os coordenadores do programa que está sendo organizado e administrado pelo INSPER. São cinco módulos, é um encontro de uma semana por mês até agosto. Nesse encontro semanal a gente pega um dia para a gente fazer a nossa pauta do programa e a gente discutiu, por exemplo, trabalhamos com cada Estado com elaboração de um plano de ação de super curto prazo, plano de mês, como é que nós vamos dar um pente fino aí nos municípios que não começaram as visitas, o que está acontecendo. E adesão de novos municípios. Vai acontecer agora em julho até o final do mês. Então está tendo muito (34:30)___ planejou isso junto, dentro da limitação de cada Estado. A gente já (34:39)_____.

Vanessa: Legal...

Ely: E está...

Vanessa: E vocês se reúnem...

Ely: Oi?

Vanessa: Desculpa, pode falar.

Ely: Não, é um grupo que está super vestindo a camisa. Está super compromissado... O what's up não para.

Vanessa: É uma boa ferramenta. O what's up acaba agilizando muita coisa.

Eli: Nossa, é 25 horas por dia não tem feriado, não tem... Mas é super... E a gente ganhou uns três grupos aqui de what's up com os estados. Um que troca fotos, um é

que conversa e o outro é do curso. Nossa, todos assim... Em uma hora já tem 50 mensagens né?

Vanessa: Super ativo

Ely: É muito ativo e muito animado. Esse grupo de coordenadores são dez. Muito comprometido.

Vanessa: E as reuniões dos coordenadores de vocês com os coordenadores dos estados acontecem mensalmente também?

Ely: Isso.

Vanessa: Tá. E aí os municípios nos quais os estados não aderiram, como que vocês fazem? Também se encontram? Tem uma periodicidade de reunião.

Ely: Então, nós temos um time de consultores responsáveis pelo acompanhamento nos estados também. Além do coordenador que é o servidor do estado. Nós temos aqui um time de consultores que faz o acompanhamento, está fazendo todas as visitas dos estados e municípios. No caso dos estados, por exemplo, Minas Gerais. Minas Gerais que não tem coordenação estadual, dos (36:30) _____, nós temos 58 municípios que aderiram. Então eu tenho um time de quatro consultores que estão muito na (36:43) ____ nos municípios. É dividido por regiões. E esses consultores estão muito mais próximos dos municípios.

Vanessa: Para não tomar mais o seu tempo, que a gente já falou bastante. Só mais outra dúvida. Em relação ao repasse de recursos, como ele é feito hoje, você acha que funciona bem ou precisa de algum tipo de ajuste, de melhora? Como é que deveria ser? Eu gostaria de ouvir um pouquinho de você sobre os repasses. Como ele é feito hoje se precisaria de algum tipo de ajuste ou não. Se funciona direitinho...

Ely: Eu acho que toda implantação de um programa novo sempre vai precisar de ajuste por que a gente... É a primeira vez, a gente não tem histórico, e a gente não consegue prever todas as realidades. A gente realidades muito díspares. Então, é um grande desafio de quem está pensando a política por que a gente tem que pensar a política universal com uma diversidade muito grande, de realidades muito diferentes e é um super desafio. E o que você achou idealmente que seria uma coisa boa, nem sempre é. Então, ajustes sempre serão necessários. Hoje, a gente pretende fazer isso aos poucos. Só que a gente tem limitações orçamentárias também. O recurso que é

repassado, ele pode ser adequado, suficiente em determinadas realidades, principalmente nos municípios muito pequenos da região Norte e Nordeste, onde a gente sabe que a remuneração, as faixas salariais são mais baixas. No caso de São Paulo, por exemplo, o piso salarial muda muito. Então a gente teve (39:05) ____ município alegando que o recurso não é suficiente para remunerar a equipe. Aconteceu muito em São Paulo. A gente sabe que a realidade... O custo de vida é mais alto. Então esses ajustes a gente precisou fazer. estados, por exemplo, Roraima e o Acre. Você tem um Estado que os municípios são poucos e muito espalhados. Em uma situação onde metade do ano esses municípios ficam isolados, literalmente, por conta da cheia. Onde não tem estrada, o acesso nem é barco por que os rios são (39:55)____ já. São comunidades que o único jeito de acessar é táxi aéreo que é caríssimo. Então a locomoção pode ser barco, mas custa dez reais o litro da gasolina e consome muito mais do que um carro. Então você tem algumas realidades que são muito diversas e nem sempre o recurso... E aí como é que a gente vai prevendo, digamos assim, são coisas que a gente vai aprendendo aos poucos para ir aperfeiçoando esse cenário.

Vanessa: Mas hoje...

Ely: Hoje o município recebe um valor inicial referente a cinco parcelas do total das metas pactuadas. Pactuou-se que esse município vai atender 100 crianças. É um município de pequeno porte e se pactuou que a meta será 100 indivíduos beneficiados. Ele recebem cinco parcelas referentes a 100 indivíduos. É um recurso inicial para ele poder se organizar. Para ele contratar pessoas. Poder enfim começar o programa. Quando ele contratar as pessoas ele tem a garantia, vamos dizer, o repasse inicia-se 80% referente ao total das metas, essas 100. Então para atender 100 indivíduos ele precisa de um supervisor e três visitantes. Ele vai receber 80% das metas para pagar minimamente, manter essa equipe, e 20% em cima do número de visitas que ele realizar. Por que a gente sabe que nesse começo ele demora para começar a visitar as crianças. Na segunda etapa, essa proporção já muda por que aí ele recebe um valor fixo e 40% em cima de visitas realizadas, por que o número de visitas já está aumentando. O número de beneficiários. Aí ele sempre vai ter esse percentual fixo e o de 40% variável em cima do número de visitas realizadas. Esse é o critério hoje tá? E aí a gente está avaliando (43:06)_____.

Vanessa: E essa forma, ela é hoje, mas ela está desde o início do programa ou já houve alterações?

Ely: Não. Já houve alterações. Tem esse critério por que antes era... O per capita é R\$ 75 por indivíduo atendido. No início até, quando que foi? Eu não estava aqui. As primeiras visitas começaram a acontecer em julho do ano passado. O critério era... A evolução era 50 reais o per capita e só se pagava pelo número de indivíduos visitados realmente. Então é muito ruim porque em um início de implementação você não começa com a carga toda. E aí você limitar o repasse de recursos a visitas realmente realizadas, o município muitas vezes... Seria quase zero por que começou com dez crianças só. E aí isso não pagava nem a equipe. Então a gente resolveu mudar considerando que o município precisa ter o mínimo que garanta a base que é a equipe. Se não ele tem que contratar e descontratar né? Então a gente vai aperfeiçoando à medida que a gente também vai adquirindo mais informações do funcionamento do programa lá na ponta.

Vanessa: Legal. Eu acho que é isso.

Ely: Eu estou precisando sair porque tenho uma reunião daqui a pouquinho.

Vanessa: Perfeito. Tá ótimo Eli. Super obrigada pelo seu tempo.

Ely: Magina. Mas se você precisar depois a gente pode se falar mais vezes. É que agora eu preciso...

Vanessa: Perfeito. Tá ótimo. Se eu precisar, se eu tiver alguma outra dúvida mais pontual eu entro em contato de novo com a sua secretária. Tá bom?

Ely: Tá ótimo. E eu gostaria muito de ver esse programa...

Vanessa: Com certeza. A gente compartilha o trabalho.

Ely: Esse trabalho.

Vanessa: A gente compartilha o trabalho sim. Com certeza. E super obrigada Eli.

Ely: Magina. Sucesso aí, um beijo.

Vanessa: Obrigada, tchau tchau.

Ely: Tchau.

Fim

Maria do Carmo Brant

Vanessa: ... Mestrado profissional em Gestão de Políticas Públicas na GV e o meu trabalho, junto com outras duas mulheres a gente está fazendo sobre... Olhando... A gente vai fazer um diagnóstico sobre a questão da intersetorialidade no programa Criança Feliz no Estado de São Paulo.

Carminha: Ah tá.

Vanessa: Então a gente está olhando toda a questão, está vendo... Fez uma análise de todo o referencial teórico de intersetorialidade. Então, a gente inclusive leu um texto seu que fala sobre a questão da intersetorialidade. A gente está olhando a importância da primeira infância. Toda a questão também do federalismo, porque o Programa Criança Feliz é um programa federal que é coordenado pelo Estado e implementado pelo município. Então quais são as questões federativas que envolvem esse tipo de relação entre os entes federados. E tem toda a questão, a gente também olhou um pouco o referencial teórico da agenda. De entrada do tema da primeira infância na agenda governamental. Então se isso influencia ou não para que haja mais ou menos intersetorialidade dentro do Programa Criança Feliz. Então, a gente fez esse... Olhou esses referenciais teóricos para fazer o diagnóstico de como acontece de fato a intersetorialidade nos municípios que implementam o Programa Criança Feliz. Ai eu queria conversar, ouvir um pouco da senhora. O que a senhora acha com relação a primeira infância estar ou não na agenda do governo? A senhora acha que a temática já está na agenda do governo ou ela é mais uma prioridade da sociedade e a sociedade é que empurrou isso para a agenda do governo? Ou o governo já entende a importância da primeira infância e isso já está dentro da agenda do governo? Como que a senhora enxerga isso?

Carminha: Olha Vanessa é uma longa história. Eu não sei se eu posso resumir rapidamente em telefone. Eu estou à disposição se você quiser depois. A primeira infância foi uma questão levantada pela sociedade civil e por duas grandes fundações empresariais. A Fundação Maria Cecília Vidigal que está aqui em São Paulo, oi está ouvindo?

Vanessa: Sim. Estou ouvindo. Pode falar.

Carminha: E a Fundação Bernard Van Leer, ambas trabalham a questão da primeira infância. Agora, a Fundação Maria Cecília Vidigal foi absolutamente estratégica por

que ela foi mobilizando atores da sociedade civil, da universidade, das universidades, e parlamentares e gestores governamentais. Como é que ela fazia isso? Ela levava para um curso que era feito em Harvard, né? As pessoas passavam uma semana lá, tudo pago ou pelo governo ou pelo Congresso ou pela Fundação Maria Cecília Vidigal e Fundação Bernard Van Leer. Então esse pessoal se formava para entender a importância da primeira infância. Inclusive entendendo assim, se eu trabalho especialmente os primeiros mil dias da criança, desde a gestação, que isso é crucial, fundamental, para desenvolver a capacidade cognitiva, emocional, física, motora e etc. As competências, vamos dizer, sócio-relacionais. Então, à medida que isso foi capacitado esse grupo, esse grupo voltava para o Brasil e começava articular novos parlamentares, novos gestores, novas universidades e novos movimentos sociais ligados à infância, tá? Isso foi crescendo. Não é uma coisa de hoje. Mas que frutificou e deu grandes resultados e impactos. Inclusive no Congresso Nacional. Por que foi uma lei que foi promulgada em 2016, por unanimidade no Congresso.

Vanessa: Que é o marco legal né?

Carminha: Que é o marco legal da primeira infância. Ao mesmo tempo, alguns governos se sensibilizaram de imediato e criaram esses programas. O primeiro programa já vai além do marco legal que é o PIM, Primeira Infância no Rio Grande do Sul que o Osmar Terra liderava. Que é deputado federal e que foi Ministro do Desenvolvimento Social nessa época do Temer. Bom, o que aconteceu daí? O Primeira Infância no Rio Grande do Sul, em Roraima, Boa Vista com a Teresa Surita veio o Programa liderado pela educação. Então aí começa também a intersetorialidade. Intersetorialidade. Por que no Rio Grande do Sul é a saúde que lidera, em Roraima foi a educação. No Ceará também (06:20)___ programa muito bem, mas também liderado pela educação. No Estado (06:27)_____ pela assistência e saúde, os dois juntos. E assim foi pipocando, como a gente diz, a ideia de se fazer programa de primeira infância. Aí quando o Osmar assumiu no governo Temer o Ministério, ele como Ministro resolveu implementar o Programa Criança Feliz. Que muitos detestaram o nome, tá? (06:56)(ligação cortando) Que hoje está em 2700 municípios, depois eu posso te mandar esses dados. Então, ele começa com uma sociedade civil organizada, no congresso, com os deputados federais e deputados estaduais também estavam implementando em seus estados e também as

universidades. As universidades. As universidades entraram nisso inclusive em cooperação com o pessoal...Da Oxford não, pelo amor de Deus.

Vanessa: Harvard.

Carminha: Harvard, ta? Em ligação com outros programas similares do resto da América Latina inclusive.

Vanessa: Legal. Resumidamente.

Carminha: Resumidamente isso. Eu acho muito bonito falar desse movimento que realmente (08:09)(ruído)_____ dá as condições para que o Brasil elege-se como prioridade.

Vanessa: Legal.

Carminha: Mudando de governo, um novo governo. Duvido que saia isso da agenda. Por que tem toda essa base por essa fase, a primeira infância, ta? Com relação a intersectorialidade, vai ter, e eu não estou aqui com o programa. Mas eu tenho certeza (corte).

Vanessa: Vai ter o que dia três e quatro? Alô?

Carminha: Está ouvindo?

Vanessa: Agora estou, ficou chiando um pouco.

Carminha: Três e quatro vai ter em Brasília um encontro só para falar de intersectorialidade na primeira infância.

Vanessa: Ah é?

Carminha: O ideal é que um de vocês fosse.

Vanessa: Seria super bacana, três e quatro agora de julho?

Carminha: Isso, agora. Na semana que vem.

Vanessa: Ah que bacana. Mas é um evento aberto?

Carminha: É fechado. Confirma comigo que alguém vai, eu passo para você.

Vanessa: Ah perfeito. Eu vou checar aqui com as outras integrantes do grupo, seria muito interessante se a gente pudesse participar. Ai eu falo para a senhora.

Carminha: Ã?

Vanessa: Eu vou checar aqui com o grupo se alguma de nós teria disponibilidade para ir ao dia três e quatro para participar do evento e aí eu falo com a senhora.

Carminha: Fala, por que aí eu consigo para vocês.

Vanessa: Aí que ótimo.

Carminha: Para você, depende de quem vir.

Vanessa: Perfeito. Eu vou checar aqui com o resto das meninas e dou um retorno para a senhora. Seria ótimo se a gente conseguisse participar.

Carminha: Tá ótimo. Então tá combinado. Qualquer coisa manda para mim, que eu mando o artigo para vocês.

Vanessa: Tá ótimo. Cortou um pouquinho e eu só ouvi que a senhora vai mandar o artigo. O que a senhora disse antes?

Carminha: Posso mandar os nossos artigos todos de primeira infância para você.

Vanessa: Perfeito, tá ótimo.

Carminha: Então, anota isso. É MC Brant.

Vanessa: NC Brantes. N de navio?

Carminha: M.

E: M de Maria.

Carminha: C de Carro. Brante. mcbrant@uol.com.br.

Vanessa: Uol.com.br. Perfeito. Eu mando um email para a senhora e aí já falou se a gente pode, quem poderia ir. E aí a senhora manda esse artigo.

Carminha: Tá. Bom.

Vanessa: Tá bom?

Carminha: Tá ótimo.

Vanessa: Aí eu só queria passar um pouquinho para falar da intersectorialidade, não sei se a senhora está com tempinho ainda. Mas queria ouvir da senhora o que a senhora acha... Qual a importância da intersectorialidade em políticas de primeira infância?

Carminha: Olha a intersectorialidade para atender a questão social, a pobreza ela é imprescindível em qualquer programa e em qualquer faixa etária. Ela é imprescindível. Não é fácil fazer intersectorialidade, entendeu? As áreas se articulam, mas não tanto. Mas cada vez mais nós estamos conseguindo fazer serviços mistos. Por exemplo, com o idoso, que hoje eu estou tratando com idoso então é um exemplo. Nós estamos conseguindo uma portaria interministerial, mas juntando serviços. Fazendo serviços mistos para idosos na área da saúde e da assistência social. Algumas áreas avançou... na primeira infância ainda não avançou. Não tem liderança de uma ou de outra política na coordenação do programa primeira infância. Mas essa integração mesmo ainda não aconteceu.

Vanessa: E, por exemplo, nessa política de idoso, de ações, quais são as características? Como que essas ações aconteceram? São articulações, orçamento? Como se deu?

Carminha: Olha, primeiro foi à articulação. Agora nós já estamos disciplinando a atenção de saúde e de assistência social integradas.

Vanessa: Que bacana.

Carminha: Nos Centros Dia, é muito bacana sim.

Vanessa: Bacana, uma experiência para gente olhar como que foi feito porque realmente na primeira infância a gente vê que, apesar da importância e do discurso. Das pessoas falarem muito que é importante ser intersectorial, existe muita dificuldade né?

Carminha: Ainda tem.

Vanessa: Não só na primeira infância, mas como a senhora disse em várias outras políticas de...

Carminha: Está avançando. É por que é uma coisa difícil mesmo, mas está avançando. É isso que eu quero dizer.

Vanessa: E por que a senhora acha difícil? Quais são esses desafios?

Carminha: Perá, não entendi a questão.

Vanessa: Quais são os desafios, por que é tão difícil a gente avançar mais rapidamente e ter de fato a intersectorialidade?

Carminha: Olha, vários desafios. O orçamento ainda é amarrado por setor. Então, saúde não quer abrir mão do orçamento da sua área. Educação idem. Assistência social idem. Cultura idem. Isso em um primeiro momento. O segundo, eu acho que é o corporativismo das áreas. Por muitos anos a gente **priorizando a política setorial**. Então nós estamos em uma fase de mudança de paradigma e eu diria que o terceiro seria vontade política. Aonde tem prefeitos com vontade política de integrar maior isso acontece. E governo também, federal e estadual. Coisa depende um pouco da vontade política do governante.

Vanessa: E agora que a senhora falou dessa vontade também, inclusive do governo federal e estadual, só para gente entrar um pouquinho na questão do federalismo. Como que a senhora enxerga... Quais são os desafios dessa relação federativa brasileira no contexto das políticas de primeira infância?

Carminha: Olha, não é só política de primeira infância. Eu acho que o pacto federalista nosso ainda é truncado. Por quê? Nós não temos reforma tributária que realmente privilegia os municípios que são aonde se faz a política. O chão da política é no município, não é no estado e nem no federal. Mas quem é o centralizador de todos os tributos é o federal. Então nós temos o que a gente pode definir de um federalismo ainda truncado. Truncado, por conta da repartição mesmo de dinheiro.

Vanessa: E tem alguma... A gente precisaria então como, para melhorar essa coisa truncada, essa relação truncada, o ideal seria a gente fazer uma revisão dessa distribuição dos recursos e arrecadação dos recursos principalmente né?

Carminha: Isso. Correto.

Vanessa: Perfeito. Só mais uma pergunta...

Carminha: Olha, quem fala muito bem disso, dessa federalização, desse princípio aí truncado, é o Eduardo Gianetti.

Vanessa: Ah legal.

Carminha: aquele último artigo que ele traz na Folha, um mês atrás no máximo. Ele fala que na greve dos caminhoneiros e etc. que está é uma insurreição tributária. De insuportável que está essa questão. Mas, é um artigo antigo que ele coloca essa questão do federalismo truncado.

Vanessa: Ah legal. Eu vou procurar esse artigo dele. Muito bacana. Só uma pergunta que faltou. Que é em relação o comitê gestor. A senhora acha que é importante?

Carminha: Não entendi nada. Não ouvi nada.

Vanessa: Faltou só uma pergunta sobre o comitê gestor. A senhora acha que o comitê gestor é importante para que aconteça a intersetorialidade?

Carminha: É. Mesmo assim você depende da adesão dos gestores. Estou achando que vai ser muito bom se um de vocês, pelo menos, for nesse encontro em Brasília.

Vanessa: Tá bom. Eu vou falar com as meninas, se alguém consegue ir para participar por que eu acho que vai ser muito bom mesmo.

Carminha: Muito. Tá bom?

Vanessa: E quem está promovendo esse evento são vocês da Secretaria, ou não? Quem está promovendo o evento?

Carminha: É a Secretaria de Desenvolvimento Humano do Ministério do Desenvolvimento Social.

Vanessa: A que bacana.

Carminha: Mas é com o Comitê Gestor Intersetorial.

Vanessa: Ah que bacana, que legal. A gente vai tentar organizar e eu mando um e-mail para a senhora avisando se a gente consegue, tá bom?

Carminha: Tá bom. Tá bom.

E: Super obrigada Carminha.

Carminha: De nada.

E: Muito obrigada mesmo. Um beijo.

Carminha: Tchau.

Fim