

✓ Programa Criança Feliz: metodologia, modelo de governança para proteção social à primeira infância em Pernambuco¹

Alana Anselmo Carneiro

Universidade Federal de Pernambuco
Departamento de Serviço Social

Ana Cristina Brito Arcoverde

Universidade Federal de Pernambuco
Departamento de Serviço Social

Creusa da Silva Melo

Universidade Federal de Pernambuco
Departamento de Serviço Social

Tacyana Kelly Rosas Alves

Universidade Federal de Pernambuco
Departamento de Serviço Social

Resumo: Este artigo objetiva analisar os elementos da proteção social brasileira, suas interlocuções com o desenvolvimento da primeira infância como prerrogativas do Programa Criança Feliz (PCF) em Pernambuco. Parte-se da análise dos argumentos teóricos, relativos ao desenvolvimento da primeira infância e sua importância como estratégia de proteção social e das relações existentes entre o Estatuto da Criança e do Adolescente (1990) e o Marco Legal da Primeira Infância (2016), considerados os principais instrumentos legais-normativos que balizam as políticas públicas de acesso a direitos sociais da primeira infância no país. As análises, bibliográfica e documental realizadas indicaram que o PCF traz a perspectiva de reforço ao Marco Legal da Primeira Infância, aspecto este verificado tanto na análise do PCF quanto de sua metodologia de Visita Domiciliar e do seu modelo de governança, no qual se inserem a intrasetorialidade e a intersetorialidade.

Palavras-chave: Proteção social; Primeira infância; Programa Criança Feliz; Pernambuco.

¹ Artigo desmembrado do Relatório de Pesquisa, aprovado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq/Ministério da Cidadania. Edital nº 30/2019/CNPq/MC.

EN Happy Child Program: methodology, governance model for early childhood social protection in Pernambuco.

Abstract: This article aims to analyze the elements of Brazilian social protection, its interlocutions with the development of early childhood as prerogatives of the Happy Child Program (PCF) in Pernambuco. It starts with the analysis of the theoretical arguments, related to the development of early childhood and its importance as a social protection strategy and of the existing relationships between the Statute of the Child and Adolescent (1990) and the Legal Framework of Early Childhood (2016), considered the main legal-normative instruments that guide public policies on access to early childhood social rights in the country. The analyzes, bibliographic and documentary carried out, indicated that the PCF brings the perspective of reinforcing the Legal Framework of Early Childhood, an aspect verified both in the analysis of the PCF and in its methodology of Home Visit and its governance model, in which the intrasectoriality and intersectoriality.

Key-words: Social protection; Early childhood; Happy Child Program; Pernambuco.

ES Programa Niño Feliz: metodología, modelo de gobernanza para la protección social de la primera infancia en Pernambuco.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo analizar los elementos de la protección social brasileña, sus interlocuciones con el desarrollo de la primera infancia como prerrogativas del Programa Niño Feliz (PCF) en Pernambuco. Se parte del análisis de los argumentos teóricos, relacionados con el desarrollo de la primera infancia y su importancia como estrategia de protección social y de las relaciones existentes entre el Estatuto de la Niñez y la Adolescencia (1990) y el Marco Legal de la Primera Infancia (2016)., considerados los principales instrumentos jurídico-normativos que orientan las políticas públicas de acceso a los derechos sociales de la primera infancia en el país. Los análisis, bibliográficos y documentales realizados, indicaron que el PCF trae la perspectiva de reforzar el Marco Legal de la Primera Infancia, aspecto verificado tanto en el análisis del PCF como en su metodología de Visita Domiciliar y su modelo de gobernanza, en el que el intrasectorialidad e intersectorialidad.

Palabras-clave: protección social; Niñez temprana; Programa Niño Feliz; Pernambuco.

FR Programme Happy Child: méthodologie, modèle de gouvernance pour la protection sociale de la petite enfance à Pernambuco.

Résumé: Cet article vise à analyser les éléments de la protection sociale brésilienne, ses interlocutions avec le développement de la petite enfance comme prérogatives du programme Happy Child (PCF) à Pernambuco. Il commence par l'analyse des arguments théoriques, liés au développement de la petite enfance et à son importance en tant que stratégie de protection sociale et des relations existantes entre le statut de l'enfant et de l'adolescent (1990) et le cadre juridique de la petite enfance (2016), a examiné les principaux instruments juridiques et normatifs qui guident les politiques publiques d'accès aux droits sociaux de la petite enfance dans le pays. Les analyses, bibliographiques et documentaires réalisées, indiquent que le PCF apporte la perspective de renforcer le cadre juridique de la petite enfance, un aspect vérifié à la fois dans l'analyse du PCF et dans sa méthodologie de visite à domicile et son modèle de gouvernance, dans lequel le intrasectorialité et intersectorialité.

Mots-clés: protection sociale; Petite enfance; Programme Happy Child; Pernambuco.

INTRODUÇÃO

O presente texto tem como objetivo analisar os elementos da proteção social brasileira para o desenvolvimento da primeira infância presentes no Programa Criança Feliz em Pernambuco. Nessa direção buscou-se contextualizar a proteção social no desenvolvimento da primeira infância no Brasil; Identificar as concepções teóricas do Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em consonância com o Marco legal da Primeira Infância e, por fim, analisar a metodologia e o modelo de governança do PCF como estratégias de proteção social aos sujeitos dessa faixa-etária.

A análise documental foi utilizada como método, que segundo Ludke e André (1986 p. 99), “[...] constitui uma técnica importante na pesquisa qualitativa, seja complementando informações obtidas por outras técnicas, seja desvelando aspectos novos de um tema ou problema”. Assim, realizaram-se leituras exploratórias e dinâmicas dos documentos, visando a aproximação e qualificação teórica acerca dos principais conceitos que os sustentam.

Nessa perspectiva, o presente artigo partiu de reflexões que remontam a importância do desenvolvimento da primeira infância, construindo uma problematização a partir de inquietações suscitadas pelas leituras realizadas que originaram as seguintes questões norteadoras: 1- A criação do Programa Criança Feliz retoma a discussão histórica referente aos padrões de proteção social à infância; portanto, que avanços e/ou retrocessos podem ser verificados no processo de implementação no Brasil? e 2 - Em que medida a metodologia da visita domiciliar e o modelo de governança do PCF - na qualidade de pilares do programa, contribuem para o enfrentamento das vulnerabilidades e demandas sociais das famílias atendidas? As questões postas seguem como direcionamento e nos conduzem e impulsionam à tentativa de respondê-las.

1. DESENVOLVIMENTO E PROTEÇÃO SOCIAL NA PRIMEIRA INFÂNCIA: argumentos e bases teóricas.

Em âmbito mundial, a discussão do Desenvolvimento da Primeira Infância (DPI) reconhece a definição desse campo produzida pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança, que, em suma, refere-se ao [...] desenvolvimento físico, cognitivo, linguístico e

socioemocional das crianças até a transição para a escola primária [...] que normalmente ocorre entre os 6 ou 7 anos de idade, considerada como primeira fase do desenvolvimento humano iniciado na gravidez. (NAUDEAU, S. *(Et al)*, 2011, p. 26).

É consenso entre os autores analisados que quanto mais cedo à criança tiver acesso à experiência de qualidade no que se refere à educação e cuidados, melhores serão os resultados ou as chances de que se desenvolvam do ponto de vista acadêmico, social, emocional, etc. Esta é uma visão reafirmada em Zanfelici (2009), demonstrando que a preocupação em investigar a importância de educação e cuidado adequados na primeira infância, e suas consequências ao longo da vida do indivíduo, está presente desde a década de 1990 nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

Em Guia elaborado por equipe de especialistas do Banco mundial é apontado que, quando comparadas com outras crianças, as que são carentes e desfavorecidas, têm menor probabilidade de ingressar na escola na idade certa. Também tendem a ter um baixo nível de aproveitamento ou notas baixas para a sua idade e a ter menor capacidade cognitiva (VEGAS E SANTIBÁÑEZ, 2010 *apud* NAUDEAU, S. *(Et al)*, 2011, p. 6).

As concepções trazidas pelo grupo de autores destacados até aqui, demonstram no seu marco conceitual que [...] o desenvolvimento da primeira infância é um processo multidimensional [...], indicando que os atrasos em uma área de desenvolvimento podem igualmente ser catalizadores de atrasos em outras áreas. (NAUDEAU, S. *(Et al)*, 2011, p. 27).

Dentre os principais desafios relatados no estudo realizado está a oferta das condições e das oportunidades de que essas crianças necessitam para se desenvolverem plenamente e poderem transitar para longa e produtiva fase adulta – em especial aquelas em situação de maior vulnerabilidade. É o que destaca o estudo, reafirmando, inclusive que “se o país falhar estará seguramente contribuindo para perpetuar os já elevados níveis de desigualdade e pobreza, com graves consequências para o desenvolvimento socioeconômico”. (IPEA, 2010, p. 11).

Orientados pelo que expõe Sposati (2013), reafirma-se que a proteção social na sociedade do capital, diferentemente do que se prega de que não possui como fim último interferências de cunho

econômico do capital, é carregada de contradições e antagonismos. Como a própria afirma: “as atenções de proteção social, os dispositivos e regras que a regem, sua gestão e processos de trabalho são submetidos a múltiplas racionalidades geradoras de formas truncadas, parciais, desarticuladas de respostas às desproteções sociais” (p. 3).

Para situar historicamente um momento relevante na adoção de medidas na área do desenvolvimento de crianças, pode-se trazer o período pós-segunda guerra mundial, quando a Organização das Nações Unidas (ONU), em conjunto com outras organizações e entidades, posicionou, na agenda, a importância do cuidado com as crianças. Desde então, inicia-se um movimento internacional que se manifesta a favor da criação do Fundo Internacional de Emergência para a Infância – UNICEF. (PUENTES, 2018, p. 28).

Segundo Neves (2006), a lógica da política de desenvolvimento da infância ao longo do século XX, no Brasil, esteve atrelada à correção e à recuperação de crianças e jovens dos maus comportamentos, e não necessariamente ao foco na prevenção e potencialização do seu desenvolvimento.

Com base nesse argumento, confirma-se que a história da infância no Brasil demonstra o quanto a violência e o abandono foram situações muito marcantes para este segmento populacional (RIZZINI, 1995). De modo que, somente a partir da Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, com o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, em 1990, é que a proteção da infância e adolescência passa a funcionar na perspectiva da garantia de direitos desses sujeitos adotando princípios como: cidadania, bem comum e o da condição peculiar de desenvolvimento. (GOHN, 1995, p. 127).

Proteger significa, conforme pontuam Schenker e Minayo (2005), [...] oferecer condições de crescimento e de desenvolvimento, de amparo e de fortalecimento da pessoa em formação (p. 711). Neste sentido, as conquistas do Estatuto são sensíveis em termos de proteção integral à infância, desmistificando a concepção de incapacidade infantil, mas enfatizando a diferenciação de estágios de desenvolvimento.

Todavia, a vivência das crianças e adolescentes que estão nas camadas sociais de maior vulnerabilidade, resultantes do abismo social da desigualdade, encontra-se em condições desfavoráveis, considerando-se o iminente contexto de risco de terem um desenvolvimento perpassado pelas diversas formas das violações de direitos (CARNEIRO, et al, 2016).

Em um processo histórico marcado por ausência e negação de direitos, resultando na exclusão social, o Brasil é impulsionado cada vez mais a formular estratégias por meio de políticas públicas que possibilite a cidadania da sua população, seja no atendimento das necessidades básicas, seja na manutenção e defesa dos seus direitos (SOUZA, 2006).

Como exemplo disso, pode-se destacar a aprovação do chamado Marco Legal da Primeira Infância, em 2016, o qual veio reiterar o Estatuto da Criança e do Adolescente ao especificar o atendimento das garantias a crianças na primeira infância com prioridade absoluta, conforme relatado no Art. 3º, da referida Lei o qual reafirma que [...] implica o dever do Estado de estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral (Ibid., p.16).

É necessário considerar que os avanços na legislação para a infância no Brasil contribuíram significativamente para o alcance dos direitos desse público, considerado prioritário na proteção social prevista no Estatuto da Criança e dos Adolescentes.

2. METODOLOGIA E MODELO DE GOVERNANÇA DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ: estratégias de proteção social à primeira infância.

O Programa Criança Feliz – PCF foi instituído pelo Decreto Federal nº 8.869², de 05 de outubro de 2016 e tem como principal objetivo a promoção do desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. Tem como público alvo as gestantes, as crianças de até três anos e suas famílias, beneficiárias do Programa Bolsa Família; crianças de até seis anos, e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada; e crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção³, e suas famílias.

Segundo a Portaria⁴ nº 956, de março de 2018, do Ministério do Desenvolvimento Social o PCF “potencializa as atenções já desenvolvidas pela política de Assistência Social” ao seu público e traz novos elementos para fortalecer o enfrentamento da pobreza para além da questão da renda e para reduzir desigualdades. (BRASIL, 2018)

² Revogado pelo Decreto nº 9.579, de 2018.

³ Prevista no art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.

⁴ Dispõe acerca do Programa Criança Feliz no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social.

Como sinalizado no início desse texto, são pilares do PCF a realização de visitas domiciliares e a intersetorialidade que são a base do seu modelo de governança a partir do desenvolvimento de ações integradas que devem ser realizadas de forma articulada com as políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, dentre outras.

A Metodologia da Visita Domiciliar no PCF, baseada no Guia de Visita Domiciliar – GVD busca atingir o desenvolvimento do seu público considerando que tais visitas devem ocorrer como [...] ação planejada e sistemática, com metodologia específica, conforme orientações técnicas, para atenção e apoio à família, o fortalecimento de vínculos e o estímulo ao desenvolvimento infantil. (BRASIL, 2019, p. 33).

Enquanto ação intencional, as visitas do PCF possuem objetivos próprios e estão, sobretudo, organizadas com o intuito de: 1- Apoiar os esforços das famílias com os cuidados para o desenvolvimento integral da criança; 2- Identificar a interação entre a criança e o familiar responsável direto pelos cuidados e a proteção da criança; 3 - Orientar a família sobre atividades e cuidados que fortaleçam o vínculo entre a criança e o seu cuidador (a), desde a gestação; 4 - Informar a família sobre a importância de atividades lúdicas para estimulação do crescimento e desenvolvimento integral da criança; e 5 - Identificar necessidades de acesso a serviços e direitos. (BRASIL, 2017a, p. 6)

Sabendo-se que a visita domiciliar no Programa Criança Feliz é a principal estratégia de ação, seguimos na reflexão fundamentada em Sposati (2017, p. 534) de que “o PCF parece dispensar permissão para que um estranho adentre a intimidade da dinâmica da convivência familiar” revelando, pois, que existe auto permissividade nas determinações do PCF no sentido de “adentrar às casas das famílias trajado de autoridade para ensiná-las a educar os filhos” (idem).

O argumento da autora supracitada é de que no momento que as visitas são executadas com a periodicidade⁵ pré-estabelecida para cada grupo familiar, passa a existir um vínculo de convivência, que está para além de uma simples visita. Cria-se uma relação direta com as famílias que pode levar para um caminho que não gere resultados apropriados, uma vez que o visitador carrega valores e princípios diferentes daquela família, sugerindo um caráter invasivo que não assegura a privacidade, ou talvez de ajustamento ao que se considera ideal, que carrega um tom disciplinador, que insinua redução da autonomia dos pais, principalmente da mãe, que é considerada pelo PCF a figura principal desta relação diante dos filhos.

O processo formativo das equipes é assentado no GVD e no Método Cuidados para o Desenvolvimento da Criança – CDC, seguindo as recomendações explicadas na Portaria nº 956/2018. Deste modo, ressalta-se que o GVD “apresenta uma série de sugestões de ações e atividades a serem realizadas junto às famílias com o objetivo de estimular e reforçar os fatores de proteção ao desenvolvimento infantil” (BRASIL, 2017a, p. 6).

O modelo de governança do programa está pautado também na intersetorialidade, a partir da qual os atores envolvidos nas diferentes esferas governamentais se organizam e compartilham responsabilidades e atribuições. “Dada a necessidade de articulação entre as políticas setoriais, o programa prevê, além da coordenação, comitês e grupos técnicos de formação intersetorial” (BRASIL, 2018, p.13), os quais precisam dialogar e participar de forma articulada em prol do mesmo objetivo, que é a consecução das ações do PCF em âmbito federal, estadual e municipal.

CONCLUSÕES

A análise realizada demonstrou que a estruturação da proteção social de crianças ao se distanciar da lógica corretiva, de ajustamento, encarada como um problema social que o Estado respondia de forma aquém encontra após a Constituição Federal do Brasil (1988) e do Estatuto da Criança e do Adolescente (1990), um novo formato e entendimento sobre “o ser criança” e, portanto, impulsionando os investimentos sobre um sistema de proteção e de garantia de direitos na primeira infância, reconhecendo-a integralmente, não só como sujeito de direitos, mas como ser em desenvolvimento.

As reflexões aqui depreendidas sugerem que a iniciativa do PCF procurou se adequar ao reforçar em suas bases os princípios e diretrizes do Marco Legal da Primeira Infância e, por conseguinte, do Estatuto da criança e do adolescente, embora resguardadas as críticas necessárias ao seu processo de implementação e ao seu caráter intersetorial, que ainda apresentam aspectos a serem qualificados nos territórios e na execução direta com as famílias.

Observando as expressões da questão social resultantes de um projeto societário capitalista de um modelo de gestão neoliberal, que restringe a ação estatal na determinação de diretrizes universalizantes e redistributivas para as políticas públicas, na redução de gasto social,

⁵ 01 visita domiciliar mensal para gestantes e suas famílias beneficiárias do PBF; 04 visitas mensais pra crianças de 0 a 36 meses e suas famílias beneficiárias do PBF e do BPC e 02 visitas mensais para crianças de 37 a 72 meses e suas famílias beneficiárias do BPC. (BRASIL, 2017).

seletividade, exclusão e fragmentação, a inviabilização do atendimento às necessidades reais da população através de uma política que interage com interesses diversos acabam sendo subtraídos à medida que o proveito particular da gestão é nutrido pelo seu eleitorado.

Outro ponto de análise se faz quanto à operacionalização do PCF, cujas linhas de ação se apresentam no trabalho da intersetorialidade das políticas públicas. A articulação de saberes técnicos em busca de objetivos comuns foi alternativa criada para a compensação das fragilidades das políticas setoriais, no entanto, o trabalho intersetorial requer, além da troca de saberes, habilidades e competências que não são, tradicionalmente, estimuladas pelo Estado.

Em vista disso, é percebido que o diálogo entre as políticas nem sempre funciona como planejado. No caso do referido programa essa interlocução ocorre de forma ainda incipiente, tendo em vista as dificuldades na criação e manutenção do comitê gestor, o órgão que pensa toda a política, planeja e articula as ações de caráter intersetorial e a tomadas das decisões.

Considerando a interface da discussão acerca do modelo de governança estatal que mantém a execução das políticas públicas, é de se pensar o quanto o modelo de estruturação da lógica neoliberal interfere na sua forma de manutenção, cujo foco de ações está voltado aos interesses do setor econômico, em detrimento das necessidades da população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da União, 1988.

_____. Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016 – **Institui o Programa Criança Feliz**. Brasília – DF, 2016a.

_____. Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

_____. Lei Federal nº 13.257, de 8 de março de 2016. **Marco Legal da primeira Infância**. Brasília, 2016b.

_____. Ministério da Cidadania. **Guia para Visita Domiciliar:**

Manual. 1. ed. rev. atual. – Brasília - DF, 2019.

CARNEIRO, Alana Anselmo (*et. al*). **Invisível violência sexual: meninas em situação de rua na cidade do Recife**. Rio de Janeiro, 2016.

GOHN, Maria da Glória. **História dos movimentos e lutas sociais: a construção da cidadania**. São Paulo, Edições Loyola, 1995.

IPEA. **Determinantes do desenvolvimento na primeira infância no Brasil**. Texto para Discussão, Nº. 1478. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/91270/1/626436699.pdf>. Acesso em 21/03/2020.

PUNTES, MONTOYA, Natália; SILVESTRE, Roberta de Miranda; SOUTO, Vanessa Yumi Fujinaga. **Programa Criança Feliz: um olhar para as ações intersetoriais de primeira infância**. Dissertação (MPGPP) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. FGV, São Paulo, 2018.

NAUDEAU, Sophie. (*Et al*). **Como investir na primeira infância: um guia para a discussão de políticas e a preparação de projetos de desenvolvimento da primeira infância**. São Paulo: Singular, 2011.

RIZZINI, Irene. **A criança e a Lei no Brasil: revisitando a história dos brasileiros (1822-2000)**. Brasília, DF; Rio de Janeiro: UNICEF; USU Editora Universitária, 2000. São Paulo: Loyola, 1995.

SCHENKER, Miriam; MINAYO, Maria Cecília Souza de. **Fatores de risco e de proteção para o uso de drogas na adolescência**. Ciência Saúde Coletiva, v. 10, n. 3, p. 707-17, 2005.

SPOSATI, Aldaíza. *et al*. **A assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 7ª Ed. São Paulo: Cortez, 1998.

ZANFELICI, Tatiane Oliveira. **Atenção à primeira infância**

finlandesa e brasileira: alternativas de atendimento, atendimentos alternativos. Revista Semestral da Associação Brasileira de Psicologia Escolar e Educacional (ABRABEE); Vol. 13, N. 2, Jul./Dez. de 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pee/v13n2/v13n2a09.pdf>> Acesso em: 20/04/2020.