

PROJETO

criança feliz



**Contexto e
experiência de
monitoramento no
estado de São Paulo**



**SOCIOLOGIA
E POLÍTICA**
ESCOLA DE
HUMANIDADES

EDITORA **SOCIOLOGIA E POLÍTICA**

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

Projeto Criança Feliz : contexto e experiência de monitoramento no estado de São Paulo / [organizadora] Luciana Silveira. – São Paulo : Editora Sociologia e Política, 2021.
146 p.

ISBN 978-65-86612-04-2.

1. Primeira infância - direito e cidadania. 2. Políticas públicas - abordagem intersetorial. 3. Programa Criança Feliz. 4. Gestão de programas sociais. I. Silveira, Luciana, org. II. Sociologia e Política - Escola de Humanidades. III. São Paulo. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social.

CDD 23.: Índice sistemático:
Primeira infância - direito e cidadania 346.0135
Elaborada por Éderson Ferreira Crispim CRB-8/9724

Direitos reservados à
Editora Sociologia e Política
Rua General Jardim, 522 - Vila Buarque
01223-010 - São Paulo - SP - Brasil
Tel. Fax: 0 55 (11) 3123 7800

www.fespsp.org.br

CONSELHO SUPERIOR DA FESPSP

Ubiratan de Paula Santos
Presidente

Pedro Luiz Guerra
Vice-Presidente

Francisco Aparecido Cordão
Vice-Presidente

José Carlos Quintela de Carvalho
Vice-Presidente

Vicente Carlos Y Plá Trevas
Secretário

Aparecida Neri de Souza
Cláudio José de França e Silva
Amarilis Prado Sardemberg
José Castilho Marques Neto
Aluisio Almeida Schumacher
Juliana Scarcelli de Agostino

Diretoria Executiva

Angelo Del Vecchio
Diretor Geral

Romeu Nami Garibe
Vice-Diretor Geral

Elci Pimenta Freire
Diretor Tesoureiro

Lais Cristina da Costa Manso
Nabuco de Araújo
Secretária Geral

Diretorias Adjuntas

Eduardo Santos
Diretor Acadêmico

Marco Piva
Diretor de Comunicação

Expediente editorial

Angelo Del Vecchio
Diretor-presidente

Jorge Nagle (*in memoriam*)
Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes (*in memoriam*)
Waltercio Zanventor
Comissão Editorial

Rodrigo Estramanzo de Almeida
Coordenação Editorial

Rodrigo Carani
Produção Editorial

Éderson Crispim
Secretaria Editorial

Ulisses Romano | Cartola Conteúdo
Projeto Gráfico e Diagramação

Sociologia e Política – Escola de Humanidades é
uma marca da Fundação Escola de Sociologia e
Política de São Paulo (FESPSP)

Lista de siglas



CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CONANDA – Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FESPSP – Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo

FMCSV – Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ONU – Organização das Nações Unidas

PBF – Programa Bolsa Família

PCF – Programa Criança Feliz

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

RNPI – Rede Nacional pela Primeira Infância

SEDS – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SP)

SUS – Sistema Único de Saúde

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância

USP – Universidade de São Paulo

Sumário

Prefácio **06**

Introdução **08**

1

Programa Criança Feliz e suas intersectorialidades: o comitê gestor e a experiência do estado de São Paulo **16**

Silvia Regina da Costa Salgado

2

A primeira infância e os ODS no Governo do Estado de São Paulo **40**

*Sandra Di Croce Patricio
Antonio Carlos Rizeque Malufe*

3

Contribuições da estratégia de visita domiciliar em programas centrados na família: parentalidade e desenvolvimento da criança **60**

*Elisa Rachel Pisani Altafim
Maria Beatriz Martins Linhares*

4

Monitoramento e avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento integral na primeira infância: o Programa Criança Feliz e os desafios municipais **75**

Marcelo Kaique de Oliveira Alves

5

O monitoramento do Programa Criança Feliz no estado de São Paulo **95**

Hilton Cesario Fernandes

6

Mapeamento de processos do programa criança feliz no estado de São paulo **116**

Norberto von Ellenrieder

Referências **138**

Autores **142**

Prefácio

Sociologia Aplicada: nossa vocação

A missão da *Sociologia e Política – Escola de Humanidades* é formar cidadãos com capacidades de análise e de intervenção crítica e aplicada nos problemas da sociedade, por meio da geração e disseminação dos conhecimentos em ciências humanas e sociais, de maneira a contribuir significativamente para o processo de desenvolvimento do País.

Nesse contexto, é possível perceber claramente que a *Sociologia e Política* possui a vocação de compartilhar suas realizações, seja por meio de aulas abertas, seminários, palestras, ações culturais, participação em importantes debates externos, ou através da divulgação de estudos e pesquisas realizados por demanda do Poder Público e da iniciativa privada pelo seu *Departamento de Estudos e Projetos*. Assim, para potencializar a divulgação dos trabalhos realizados por este *Departamento*, a Instituição está sistematizando os resultados de alguns projetos em publicações específicas; esse e-book é resultado dessa iniciativa.

Importante destacar que essa publicação tem por objetivo, ainda, contribuir para o projeto institucional chamado *Sociologia e Política do Futuro*, que tem como uma das suas frentes a incorporação do conhecimento prático produzido pelo *Departamento de Estudos e Projetos* nas discussões ocorridas em sala

de aula, assim como no debate acadêmico da Instituição. A permanente troca de conhecimento entre a área acadêmica e a área técnica, realizada durante a execução de projetos, proporciona benefícios para qualificação de ambas as partes, além de permitir que a *Sociologia e Política* contribua para o processo de desenvolvimento das políticas públicas do País por meio do método da Sociologia Aplicada.

Neste sentido essa publicação foi desenvolvida, tendo por base os resultados da parceria realizada com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS) para o desenvolvimento da metodologia e realização do monitoramento do Programa Criança Feliz.

A organização desse e-book, realizada pela socióloga Luciana Silveira, egressa dos cursos da *Sociologia e Política* e profissional que atua no *Departamento de Estudos e Projetos* há anos, tem o objetivo de reunir o conhecimento adquirido ao longo do projeto, assim como algumas reflexões sobre o Programa Criança Feliz, com base no seminário de encerramento realizado pela *Sociologia e Política* em conjunto com a SEDS. Com essa publicação, esperamos contribuir para o debate sobre as políticas públicas de primeira infância e sobre a importância do monitoramento das políticas públicas. Tratam-se de duas áreas em constante mudança e adaptação, e essenciais para a formação de cientistas sociais capazes de analisar e intervir de forma crítica e aplicada nos problemas da sociedade.

Por fim, gostaria de agradecer todas as pessoas que participaram do desenvolvimento do projeto, dentre elas: Almiro Vicente Heitor, Waltercio Zanvettor, Danilo Sertorio, Luciana Silveira, Hilton Cesario Fernandes, Norberto Antonio von Ellenrieder, Nanci Jacinto, Jaciara Oliveira e Daniel Tredice; assim como a *Diretoria da Sociologia e Política*, que prontamente apoiou essa iniciativa: Angelo Del Vecchio, Romeu Garibe, Lais da Costa Manso, Elci Pimenta, Eduardo Santos e Marco Piva. Agradeço também a confiança e apoio da equipe da SEDS, representada aqui pela Secretária Célia Parnes e pelos profissionais que acompanharam a gestão do projeto: Fátima Cortella, Paola Appolinario Pastrello, Amanda Martins e Marcelo Kaique Alves.

Boa leitura!

Maria Cristina A. Barboza

Diretora do Departamento de Estudos e
Projetos da Sociologia e Política - Escola de Humanidades

Introdução

Luciana Silveira

Esta obra é fruto da parceria entre a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (Sociologia e Política – Escola de Humanidades) e a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social no âmbito do Projeto Criança Feliz, programa social de primeira infância que tem como público-alvo as mães e as crianças de 0 a 3 anos de idade. A premissa do programa é a infância como direito de nascimento – reconhecendo, portanto, a cidadania das crianças e passando ao largo do assistencialismo.

Os anos 1990 no Brasil foram marcados pelo processo de redemocratização e pela influência da Carta Magna de 1988 no desenho institucional do país. A Constituição Federal abriu uma janela de oportunidade para as demandas sociais represadas, que resultou na garantia de acesso universal a direitos como saúde e educação. A própria etapa de formação da Assembleia Constituinte favoreceu o debate social, até então restrito aos movimentos sociais, ampliando-o ao círculo da política formal. O clima político, portanto, era oportuno para aqueles que buscavam ver implementadas suas soluções às próprias demandas. Nesse mesmo período foi estabelecido o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), que se tornou a principal referência para o desenho de políticas e das diretrizes programáticas destinadas a esse público.

Os avanços institucionais por vezes estão sujeitos a um processo de naturalização. Os embates travados no campo societal acabam sendo apagados e só resta o produto dessas lutas, como

se fossem dados da natureza. Assim, é importante recuperar que o tratamento historicamente reservado às crianças e adolescentes no Brasil, pela maior porção do século passado, foi marcado pela clivagem social: a infância tal como a entendemos hoje – crianças que brincam, estudam, convivem com outras crianças da mesma idade e, no máximo, aprendem as tarefas domésticas a partir da imitação dos pais, sem que a casa dependa dessa ajuda infantil para seu bom funcionamento – foi o privilégio reservado às camadas urbanas médias ou remediadas.

Fora disso, havia a infância marginalizada, *outsider*, caso de polícia. Um filho acompanhado de seus pais é criança; uma criança em situação de mendicância é *de menor*. *De menor* é um termo tão detestável quanto proscrito, uma vez que remete à criminalização da infância. Essa criminalização persiste, ainda hoje, em cidades do interior do país, com a naturalização do trabalho infantil como um meio de prevenir a marginalidade – da criminalidade às drogas.

Ainda nos anos 1990, a taxa de mortalidade infantil no estado de São Paulo era de 33 a cada mil nascidos e caía a cada ano, acompanhando a tendência nacional¹; a taxa de trabalho infantil era de 14,18% (entre crianças de 10 a 15 anos)². Comparadas à média nacional, de mortalidade infantil de 62 a cada mil nascidos vivos e de 23,63% de crianças em situação de trabalho infantil, as duas taxas paulistas eram menores. Em todos os casos, refletem as condições socioeconômicas dos anos 1980, mas apresentam uma triste perspectiva para a infância das classes mais pobres: a morte no nascimento ou o trabalho infantil.

A prática do trabalho infantil foi naturalizada como um esforço enobrecedor – para os filhos dos outros, note-se. Mesmo em uma metrópole como a cidade de São Paulo, nesses mesmos anos 1990, conseguir uma vaga em creche ou escola infantil públicas não era algo automático: dependia do endereço de residência e da disponibilidade de vagas em cada vizinhança – independentemente dos direitos assegurados pelo Estatuto da Criança e do Adolescente.

1 Dados de mortalidade infantil 1990-2018 disponíveis no site da Fundação Seade em: <https://www.seade.gov.br/produtos/mortalidade-infantil/>. Acesso em: 18 nov. 2020.

2 Dados para o estado de São Paulo disponíveis na série histórica do IBGE em: <https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=PD329>. Acesso em: 18 nov. 2020.

Com o ECA, o que mudou, então?

É certo que as leis não têm o propósito e nem o efeito de trazer à existência aquilo que ainda não existe. A luta para garantir direitos pela via legal não pode e não se esgota nesse único esforço. O ECA não tem o poder de materializar vagas em creche, prover atendimento básico de saúde e nem erradicar o trabalho infantil. Mas a organização de uma rede intersetorial de proteção articulada ao Sistema de Garantia de Direitos é um dos produtos diretos do ECA, que, por sua vez, é fruto da organização da sociedade civil e, por meio dela, consegue criar as condições para tal materialização.

A infância entrou oficialmente no terreno das políticas públicas, especialmente aquelas de caráter distributivo, nos anos 1990. A Convenção dos Direitos da Criança – ONU, a Constituição Federal de 1988 e o ECA são os três pilares que sustentam o reconhecimento da cidadania como direito de crianças e adolescentes no Brasil, desdobrando-se em legislações específicas no campo da Educação e culminando no Plano Nacional de Primeira Infância (revisado em outubro de 2020), bem como no Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016).

Os planos nacionais pela primeira infância e para erradicação do trabalho infantil sinalizam a existência de um compromisso institucional para além das agendas políticas, a ser cumprido tendo não apenas as crianças e adolescentes como focos de atenção, mas também a família nuclear, independentemente de quais sejam suas configurações. A importância da participação da Rede Nacional de Primeira Infância (RNPI) no desenho e revisão dos planos pela primeira infância demonstra a força e a relevância da sociedade civil organizada no processo de garantia de direitos e de reconhecimento da cidadania de crianças e adolescentes.

Hoje, trinta anos após a promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, há ainda muito a avançar na proteção aos direitos das crianças e dos adolescentes, mas os avanços existentes devem ser reconhecidos. Ainda que a estruturação de rede de proteção social careça de melhorias, especialmente no tocante às definições das atribuições dos atores para a criação de processos eficientes, a rede em si existe de fato e trata a infância como passível de abordagem intersetorial, da Saúde à Educação, passando pela Assistência Social. Essa nova abordagem, somada à melhoria incremental das condições

socioeconômicas no país até meados da década de 2010, derrubou tanto as taxas nacionais de mortalidade infantil (17/1000 em 2015)³ quanto as de trabalho infantil (redução de 68% entre 1992 e 2015)⁴.

É importante ressaltar que se, por um lado, o Sistema de Garantia de Direitos necessita de forte articulação entre sociedade civil organizada e Estado para apontar as diretrizes que nortearão as políticas públicas, igualmente importante é, por outro lado, a gestão dos programas, sem a qual os resultados esperados não seriam alcançados. A boa gestão cotidiana não ganha manchetes nos jornais, sendo praticamente invisível.

Os manuais de gestão pública usualmente apontam para o seguinte ciclo da *policy* social:

- Etapa de formação da agenda, que consiste na identificação do problema público e convencimento dos agentes de que aquele problema deve ser sanado por meio de política pública, seja essa centrada no Estado como ator principal ou policêntrica;
- O desenho de programas que atendam ao problema e ao público atingido, com o estabelecimento de objetivos a alcançar;
- A implementação do programa por meio da mobilização de recursos e execução;
- Os impactos e legados do programa.

Considerando a contribuição de Paulo de Martino Jannuzzi⁵, referência principal para as metodologias desenvolvidas pela Sociologia e Política, todas as etapas acima mencionadas são permeadas pela constante necessidade de produção de indicadores e avaliações: desde a formação da agenda até os impactos do programa.

Na prática, significa dizer que a demanda social – isto é, o problema público que antecede a etapa de formação de agenda – pode ser explicitada politicamente, ou seja, socialmente negociada, como as demandas que levaram ao ECA, mas também pode ser

3 Dados de mortalidade infantil 1990-2018 disponíveis no site da Fundação Seade em <https://www.seade.gov.br/produtos/mortalidade-infantil/>. Acesso em: 18 nov. 2020.

4 Dado disponível no site da Organização Internacional do Trabalho (OIT), retirado do PNAD 2015, em: <https://www.ilo.org/brasil/temas/trabalho-infantil/lang-pt/index.htm>. Acesso em: 18 nov. 2020.

5 JANNUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais no Brasil – conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas, SP: Alínea, 2017.

uma necessidade diagnosticada pelo poder público a partir de pesquisa prévia de indicadores. Esses indicadores iniciais podem compor uma avaliação de diagnóstico que irá sinalizar qual é o estado das coisas e apontar qual tipo de política pode ser necessário adotar.

Tome-se como exemplo a taxa de mortalidade infantil previamente mencionada nesse texto: essa taxa era elevada nos anos de 1990 e consistentemente apresentou queda ano após ano. Isso indica que políticas setoriais são necessárias: mais crianças vivas entre 0 a 3 anos de idade significa maior necessidade de creches, saúde preventiva, proteção social e segurança alimentar para que sigam crescendo. No segundo momento, é necessário cuidar para que essas mesmas crianças não se insiram precária e prematuramente no mundo do trabalho, por meio do trabalho infantil; a qualidade da educação básica e a proteção social podem ser preponderantes para isso e o Sistema de Garantia de Direitos, uma salvaguarda para tal.

Portanto, tendo como ponto de partida os indicadores de diagnóstico, o poder público e a sociedade civil podem propor programas que alcancem os objetivos delineados em política pública, ora compreendida como o nível estratégico de atuação a partir do qual se definem as diretrizes estruturantes e se desenham as formas de intervenção, como programas e projetos.

O escopo operacional proposto para programas e projetos também está sujeito a uma avaliação de desenho, a fim de responder se as soluções elencadas são as melhores, se a intersetorialidade funciona em suas diferentes esferas (federal, estadual, municipal) e se o programa proposto é sustentável a médio e longo prazo⁶. Essa avaliação de desenho antecede a etapa de implementação.

Por sua vez, a implementação do programa após as avaliações de diagnóstico e de desenho não prescindem da avaliação de processos. Essa avaliação visa detectar problemas críticos, isto é, que comprometam a obtenção dos resultados desejados. Para Jannuzzi, significa avaliar quais são os gargalos na entrega dos produtos (ou seja, dos serviços), bem como os motivos de eventuais atrasos e queda de qualidade⁷.

6 Ver o trabalho de Jannuzzi (2017).

7 Ver o trabalho de Jannuzzi (2017).

Por fim, espera-se que após a correta implementação do programa seja possível avaliar seus impactos e possivelmente seu legado. *Impacto* é um termo que tem se tornado cada vez mais comum nas políticas sociais e remete aos efeitos que um programa social pode ter para além do público atendido. A avaliação de impacto requer a produção de indicadores e pesquisas específicos para esse fim.

A Sociologia e Política em suas parcerias com a gestão pública adota uma visão holística, o que significa avaliar não apenas os processos operacionais que envolvem a entrega dos produtos – isto é, a entrega prevista por programas de políticas públicas – mas também os processos de gestão interna desses programas, com o objetivo de aprimorá-los. No Capítulo 5, Norberto von Ellenrieder apresenta a metodologia empregada para o mapeamento de processos do Programa Criança Feliz no estado de São Paulo, conduzido pela Sociologia e Política.

Ainda na etapa da implementação, que tem sido o forte da atuação da Sociologia e Política em suas parcerias com o poder público, é importante monitorar o andamento dos trabalhos por meio dos indicadores de desempenho. Os indicadores de desempenho não dão conta de informar qual foi o impacto mais abrangente do trabalho e nem têm esse propósito; mas servem para indicar ao gestor público onde estão as dificuldades na operação, ou seja, na ponta de execução da política.

Na metodologia empregada pela Sociologia e Política na parceria com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS) para o monitoramento do Programa Criança Feliz (PCF) no estado de São Paulo, contempla-se também: as dimensões subjetivas de satisfação dos operadores em relação ao programa em execução; a capacitação oferecida para o trabalho; o relacionamento com os demais setores da administração pública; e a avaliação dos demais recursos disponíveis para a operacionalização do programa. Considerando-se o modelo *top-down*⁸ de implementação das políticas públicas ainda vigente no Brasil, essa abordagem das dimensões subjetivas provê instrumentos de avaliação que podem subsidiar a tomada de decisões para o aprimoramento dos programas, especial-

8 O modelo *top-down* (de cima para baixo) é o modelo no qual o tomador de decisão detém mandato – ou seja, é um político – e o implementador da decisão é um burocrata. Como qualquer modelo, este é uma simplificação da realidade, na medida em que as diferentes instâncias administrativas também detêm algum poder para reformular parâmetros de execução.

mente no tocante às metas de produtividade, de eficácia e de eficiência⁹. Em se tratando especificamente do PCF, o Capítulo 6, escrito por Hilton Cesario Fernandes, apresenta a metodologia de monitoramento aplicada pela Sociologia e Política para a produção de indicadores de *input*, que mensuram os recursos humanos empregados na implementação do programa. Os indicadores atendem aos critérios do Tribunal de Contas da União (TCU)¹⁰, na medida em que:

- As fontes de dados são confiáveis, de caráter primário;
- São simples, ou seja, de fácil entendimento;
- São acessíveis e replicáveis, bastando ao ente público realizar nova coleta de dados para atualização dos indicadores.

Em síntese, a metodologia da Sociologia e Política para o monitoramento e a avaliação dos processos de implementação não se ampara apenas nas métricas quantitativas, mas também em práticas qualitativas, como entrevistas semiestruturadas e observação participante por meio de visitas aos locais monitorados; mais importante: adota-se uma “escuta qualificada” não apenas daqueles que gerem um dado programa nos gabinetes, mas de todos aqueles que estão envolvidos na entrega dos resultados na própria operação. Em suas cooperações, a Sociologia e Política oferece apoio à gestão enquanto o programa ocorre, empregando metodologias quantitativas e qualitativas com o objetivo de subsidiar as avaliações que podem levar à continuidade ou reestruturação dos programas de uma política pública.

Em sua parceria com a SEDS, a Sociologia e Política organizou um seminário virtual de dois dias (16 e 18 de junho de 2020) com a participação de técnicos da gestão pública, sociedade civil e UNICEF, para a discussão das experiências do Programa Criança Feliz. O Capítulo 3, escrito pela professora Dra. Maria Beatriz Martins Linhares (FMRP-USP)

⁹ Por produtividade, entenda-se os *outputs* de um programa; por eficácia, entenda-se o alcance dos objetivos e metas; e por eficiência, entenda-se não apenas a relação entre produtividade e insumos, mas também a aderência às regras internas no âmbito administrativo de um dado programa. Para saber mais, ver: SECCHI, Leonardo; et. all. (2019).

¹⁰ Veja os critérios apresentados no documento do Tribunal de Contas da União (TCU) *Técnicas de auditoria: indicadores de desempenho e mapa de produtos*. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0B017A0E4F54>>. Acesso em: 18 nov. 2020.

com a pesquisadora Dra. Elisa Rachel Pisani Altafim (FMRP-USP) a respeito da importância da visita domiciliar para o fortalecimento da função de parentalidade no Brasil, é um dos frutos dessa experiência. Em seu capítulo, Linhares e Altafim reforçam a importância de programas como o PCF, na medida em que contribuem para qualificar a parentalidade, reduzir a violência intergeracional e promover um ambiente familiar favorável às primeiras aprendizagens no desenvolvimento das crianças, dentre outros motivos que resultam não só no desenvolvimento individual, mas também no desenvolvimento de valores humanos, em contexto social mais amplo.

Outros três capítulos que compõem esta obra foram escritos por Marcelo Kaique de Oliveira Alves, Silvia Regina da Costa Salgado e Sandra di Croce Patrício, todos a partir de suas experiências profissionais na gestão pública estadual.

No Capítulo 4, escrito por Alves, a gestão do PCF é analisada a partir da perspectiva operacional dos municípios aderentes ao programa, enfatizando as possibilidades e desafios da gestão municipal no aperfeiçoamento das ferramentas de monitoramento e avaliação do programa no nível territorial.

Os textos de Salgado e Patrício são históricos, na medida em que apresentam a forma como o programa se institucionalizou no estado de São Paulo. Salgado apresenta no Capítulo 1 a intersectorialidade do PCF a partir de diferentes instrumentos jurídicos, como o Marco Legal da Primeira Infância, e a forma como foram tratados no estado de São Paulo, tendo como eixo o Comitê Gestor Estadual.

Já o Capítulo 2, escrito por Patrício e Malufe, apresenta a aderência dos Objetivos Estratégicos do Plano Plurianual (PPA) do estado de São Paulo à Agenda 2030 da ONU, bem como registra a atuação da sociedade civil organizada, junto ao ente estatal, para a consecução dos ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável).

Para fechar essa obra, elencamos uma lista de referências importantes para o conhecimento não apenas do Programa Criança Feliz, mas também do campo da primeira infância. Considerando a contribuição tanto da Sociologia e Política quanto dos pesquisadores apresentados, esperamos que essa publicação possa de alguma maneira contribuir para fomentar o debate acerca do monitoramento na etapa de implementação de programas e para o desenvolvimento das políticas públicas para as crianças e adolescentes do Brasil.



Programa Criança Feliz e suas intersetorialidades: o comitê gestor e a experiência do estado de São Paulo

Silvia Regina da Costa Salgado

○ Marco Legal da Primeira Infância, estabelecido pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, define:

Art. 6º A Política Nacional Integrada para a primeira infância será formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância.

Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância com a finalidade de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos.

Criado nesse contexto, o Programa Criança Feliz (PCF)/Primeira Infância no SUAS foi instituído como uma política pública pelo Decreto nº 8.869/2016¹¹, com o objetivo de prover os direitos das crianças na faixa entre zero e seis anos de idade, reforçando a prioridade absoluta que deve ser dada a elas.

Com caráter intersetorial e tendo em vista promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, o Criança Feliz inclui, em sua concepção, as famílias e seus contextos de vida. Coordenado pelo Ministério da Cidadania, articula ações das políticas de assistência social, saúde, educação, cultura e direitos humanos, tendo como fundamento a referida Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.

Do Decreto de outubro de 2016 até o momento presente, o Programa ampliou-se rapidamente. Em novembro de 2019, ele foi apontado como a iniciativa mais inovadora no enfrentamento aos desafios globais de educação. A premiação aconteceu em Doha, no Catar, quando especialistas e influenciadores de mais de 100 países, guiados pelo lema “Desaprender, reaprender: o que significa ser humano?”, se reuniram buscando respostas para os desafios da educação.

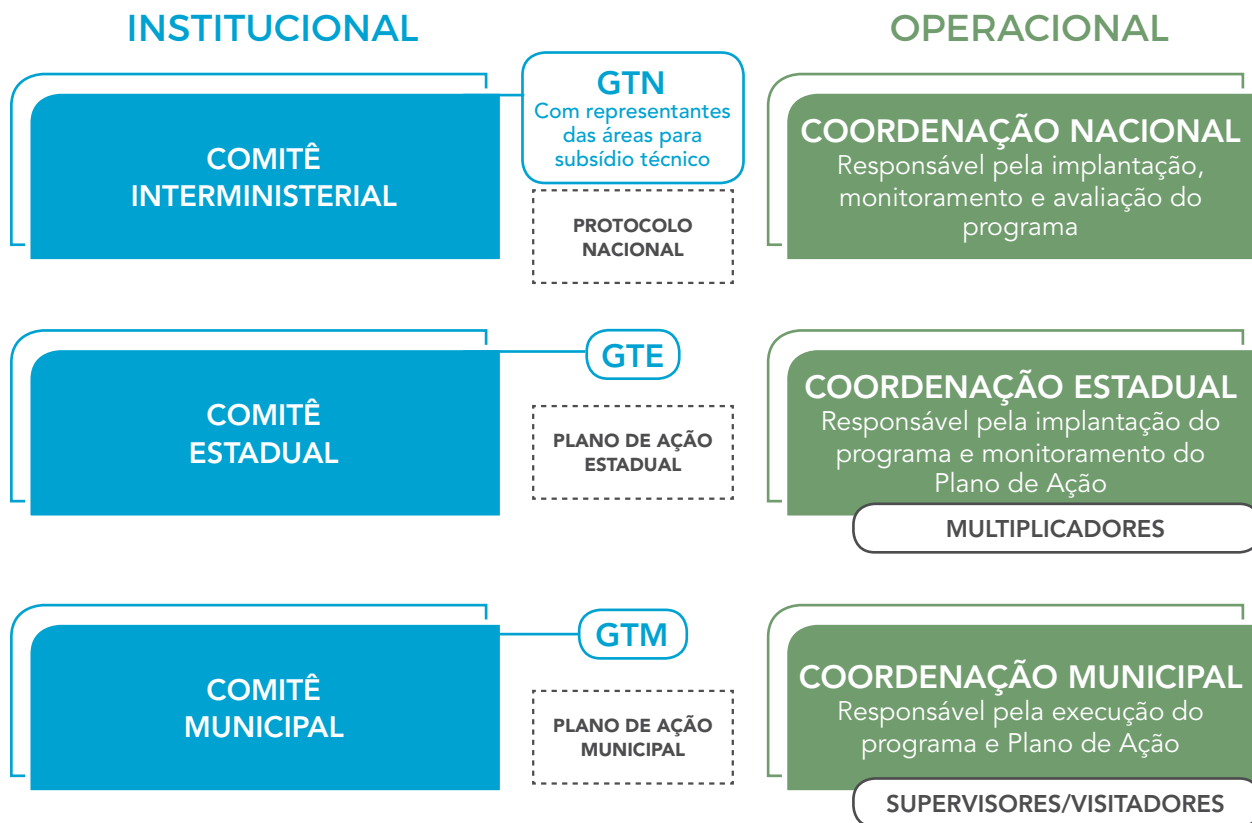
Hoje, com 1.064.995 de indivíduos visitados, o Programa é a maior iniciativa de visitação domiciliar de atenção à primeira infância no mundo, contando com cerca de 21.763 visitantes e 3.887 supervisores que os acompanham.

Com objetivo de assegurar convergência e complementaridade na articulação das políticas setoriais, o modelo de governança é composto, institucionalmente, pelos Comitês Interministerial, Estadual e Municipal. Operacionalmente, possui uma Coordenação Nacional, responsável pela implantação, monitoramento e avaliação; a Coordenação Estadual, cuja responsa-

11 O marco legal do Programa é mais amplo incluindo: as Resoluções CIT nº 04 e 05 /2016, que pactuam ações do Programa Criança Feliz no SUAS e dispõem dos critérios de partilha para financiamento federal das ações do Programa; as Resoluções CNAS nº 19 e 20/2016, que dispõem sobre a participação do SUAS no Programa Criança Feliz; a Deliberação CONSEAS 37 – 09/12/2016, que dispõe sobre o termo de Aceite sobre o Primeira Infância no SUAS; a Portaria nº 958, de 22 de março de 2018, que aprova o Regimento Interno do Comitê Gestor do Programa Criança Feliz; a Portaria Interministerial nº 1, de 4 de abril de 2018, que estabelece diretrizes, objetivos e competências para a promoção da intersetorialidade, no âmbito do Programa Criança Feliz; a Portaria nº 2496, de 17 de setembro de 2018, que dispõe sobre o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS; a Resolução CNAS nº 09, de 22 de março de 2019, que aprova os critérios de partilha para o financiamento federal do Programa Primeira Infância no SUAS.

bilidade é a implantação do Programa e monitoramento do Plano de Ação; e a Coordenação Municipal, que executa o Programa e o Plano de Ação. O modelo de governança, de acordo com Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016, é apresentado no quadro a seguir:

Modelo de governança



Fonte: elaborado pela autora.

Dessa forma, a União tem como responsabilidade coordenar o Programa junto aos demais entes, definir as estratégias das políticas, oferecer apoio técnico e realizar repasses de recursos. Os estados acompanham e monitoram as implementações, definem estratégias, coordenam as capacitações e fornecem apoio técnico. Os municípios implantam o Programa nos territórios, realizam as contratações de profissionais e oferecem as capacitações para eles.

De pactuação interfederativa, o Criança Feliz enfrenta os desafios da articulação entre as três esferas de governo na implementação de políticas de primeira infância e, para isso, define as respectivas atribuições da União, do estado e do município. Como política pública nas três esferas, seu desafio é construir e fortalecer o diálogo entre as três instâncias de governo. O modelo estabelece arranjos comuns de governança, ou seja, espaços onde os setores envolvidos possam dialogar.

No caso do município, por exemplo, há respeito ao sistema descentralizado do pacto federativo, atribuindo a ele maior liberdade de ação. São respeitadas a realidade e a dinâmica do local e disponibilizadas ferramentas para formulação e sistematização do Plano de Ação municipal, reconhecendo-se que os processos devem acontecer na base, que é a mais próxima à população.

Além das dificuldades para que as três esferas de governo construam políticas públicas integradas para a promoção do desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância, há também outro desafio: a questão da intersetorialidade na gestão de programas sociais.

Reconhecendo a importância da análise da multiplicidade das dimensões que caracterizam os problemas e da teia de causas e consequências em que se inserem, o Programa reitera que só a integração de diversos setores e atores pode solucionar problemas complexos referentes à criança pequena como indivíduo, cidadã e sujeito de direitos, considerando também sua família e sua comunidade. A intersetorialidade é inerente, portanto, à proposta do Programa, constituindo, inclusive, um de seus pilares, conjuntamente com a visita domiciliar.

A Portaria Interministerial nº 01, de 4 de abril de 2018, estabelece diretrizes, objetivos e competências para a promoção da intersetorialidade, no âmbito do Programa Criança Feliz, e ações para articulação das políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos e direitos das crianças e dos adolescentes.

Sabemos que o simples pacote de serviços oferecidos envolvendo atores de diferentes setores não significa uma política social intersetorial. Um dos principais desafios no desenvolvimento de ações passa pela dificuldade em construir uma linguagem comum e um projeto que tenha o entendimento de todos os envolvidos na solução de problemas.

O Comitê Gestor Intersetorial em todas as esferas estatais é proposto como um instrumento promotor de intersetorialidade. Seu objetivo é conjugar esforços dos diferentes setores e atores especializados em um projeto conjunto e integrador para o desenvolvimento de ações do Criança Feliz e a reunião de esforços das diferentes políticas públicas.

Este artigo aborda a experiência do Comitê Gestor Estadual de São Paulo como componente da governança proposta pelo Programa Criança Feliz no SUAS. São objetivos desse texto: apresentar a experiência do Comitê, seus procedimentos e resultados, como consequência da construção de um espaço de comunicação no qual o compartilhamento pelos atores de informações e ações promovem um avanço no diálogo intersecretarial, como base para uma intersetorialidade possível.

Contextos e conceitos

Uma forma eficaz para quebrar o círculo da pobreza é apoiar e fortalecer as competências das famílias em cuidar e educar seus filhos pequenos, garantindo-lhes um bom começo da vida: cuidado integral, oferecendo os meios para as crianças viverem a vida com intensidade e desenvolverem seu rico potencial humano.

Referenciada pelo avanço no campo científico, essa constatação está relacionada à evolução no campo legal das políticas públicas e da participação social na promoção do desenvolvimento na primeira infância¹². Observa-se a mesma tendência no cenário internacional, como as ações das Nações Unidas, do Unicef e do Banco Mundial, além da existência de programas em diversos países, inclusive na América Latina.

Como desafio da contemporaneidade, os problemas inerentes à pobreza exigem a busca da integração das políticas que melhoram as condições de vida, articulando saberes e ações de cada uma para enfrentar a complexidade da execução de intervenções para enfrentamento da extrema pobreza.

12 Ver o capítulo 2 do *Guia para Elaboração do Plano Municipal de Primeira Infância*, disponível em: <http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Guia-PMPI_2020.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2020.

O conceito de pobreza multidimensional induz ao reconhecimento da integralidade e complexidade do fenômeno, mudando a perspectiva para uma abordagem diretamente ligada à procura por soluções intersetoriais. Apenas ações mais conexas, convergentes e eficientes propiciam a inclusão e o desenvolvimento social.

A força desse processo foi dada no Brasil, inicialmente, com a Constituição de 1988, quando a Assistência Social foi reconhecida como política pública de prevenção, proteção e garantia de direitos, assim como a Saúde e a Previdência. Apontava-se, assim, às agendas governamentais, a necessidade da definição de diretrizes, normas e princípios para a sua implementação, designando um conjunto de programas e serviços sociais.

A Carta de 1988 rompe, ainda, com a tradição de centralização das decisões e de recursos na esfera federal, na medida em que confere maior autonomia a cada um dos níveis constitutivos da Federação e garante a participação da comunidade na gestão administrativa.

Pode-se falar, então, em um novo paradigma de administração pública pela existência de uma “nova” gestão governamental interessada – e pressionada – no fortalecimento de vínculos entre Estado e cidadãos. Sendo que o espaço privilegiado para isso é o município. É no município que se encontra o cidadão. Como reflete Rosie Marie Inojosa¹³, é nos territórios que se vive com perfis diferentes de necessidade, mas se convive pela referência ao lugar, à região, a suas características socioeconômicas e culturais. Em função disso, precisa-se, de forma integrada, de condições de desenvolvimento social, de condições ambientais e de infraestrutura.

O território representa muito mais do que o espaço geográfico. Assim, o município pode ser considerado um território, mas com múltiplos espaços intraurbanos que expressam diferentes arranjos e configurações socioterritoriais. Os territórios são espaços de vida, de relações, de trocas, de cons-

13 INOJOSA, Rose Marie. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersetorialidade. *Cadernos FUNDAP*, n. 22, 2001, p. 102-110. Disponível em: <https://www.pucsp.br/prosaude/downloads/bibliografia/sinergia_politicas_servicos_publicos.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

trução e desconstrução de vínculos cotidianos, de disputas, contradições e conflitos, de expectativas e de sonhos, que revelam os significados atribuídos pelos diferentes sujeitos.¹⁴

Dessa forma, não é apenas sob o aspecto do novo ordenamento jurídico – traduzido pela Constituição de 1988, na qual são estabelecidos caminhos para o processo de descentralização do município, definindo-o como uma esfera autônoma da Federação – que se pode avaliar a importância da esfera municipal de governo no atendimento às demandas da população. Exercer o autogoverno, a autoadministração, a autolegislação e a auto-organização, ou seja, ser um ente autônomo, exige, enfim, uma “nova” atuação dos governos municipais.

A multiplicidade de atores, de interesses e de demandas represadas, além da necessidade de “arranjo” do local, pressiona para a interlocução, para a negociação e para a articulação consensual. Quando “novas” questões surgem do processo de transformação de necessidades em demandas e são reconhecidas pela gestão local, diminui-se a dicotomia entre a administração e a sociedade¹⁵.

Além disso, a Constituição de 1988 oferece também diretrizes para os processos de comunicação, democratização, participação e controle social das políticas públicas, exigindo disponibilização e utilização de canais, veículos e demais produtos para interações com segmentos diversos, acentuando a complexidade da gestão municipal.

Desenvolver o município é gerenciar os problemas fazendo frente à complexidade e à incerteza¹⁶. É melhorar a qualidade dos serviços aos cidadãos. É procurar o desenvolvimento humano ao mesmo tempo em que o econômico. O papel do município não é “re-

14 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. CapacitaSuas – SUAS: configurando os eixos de mudança. Brasília: Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, v. 1, 2008

15 SALGADO, Silvia Regina Costa da. *Administração municipal: a comunicação e a informação pública inovando a gestão das políticas sociais*. Tese (Doutorado) – Escola de Comunicações e Artes, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

16 SALGADO, Silvia Regina Costa da. *Experiências municipais e desenvolvimento local*. São Paulo em perspectiva, v. 10, n. 3, 1996. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_06.pdf>. Acesso em: 14 set. 2020.

alizer” o desenvolvimento, e sim ser um articulador que reconhece a existência de uma sociedade interessada na melhoria da qualidade de vida. Atuar dessa forma e, simultaneamente, contribuir para a melhoria dos mecanismos democráticos, harmonizando o que é feito com uma maior transparência, mais a participação da sociedade civil, significa “construir” um conjunto de ações distintas daquele praticado em outros setores, que também estão enfrentando as atuais condições da economia. Para isso, é preciso ter como referência o abandono de uma cultura administrativa baseada no poder autoritário e centralizado e da função pública “desprofissionalizada”.

De acordo com a Rede Nacional da Primeira Infância¹⁷, uma nova forma de gestão é cada vez mais exigida para uma política multissetorial nessa área: uma que atenda à concepção da criança como ser integral. Isso implica mudança, assumindo a intersectorialidade que imprime um novo comportamento na ação, caracterizado por diálogo intersectorial, percepção das interdependências, sinergia e cooperação.

Envolver diferentes níveis de governo, secretarias estaduais, instâncias municipais, territórios, famílias e sociedade, enfim, significa concentrar-se em problemas e não em setores, ainda que esse procedimento seja mais discutido do que propriamente efetivado.

O Programa Criança Feliz atua tendo a intersectorialidade como pilar. No âmbito municipal, cabe à instância local escolher a melhor forma de articular suas políticas para o atendimento ao público definido, não só pela recomendada criação de comitês municipais, mas também por meio da construção de uma rede e da concepção de projetos articulados e integrados a outras iniciativas.

Além da intersectorialidade constituir o princípio norteador do modelo de gestão promovido pelo Programa, grande parte do sucesso de suas ações corrobora o sistema descentralizado do pacto federativo, atribuindo ao município maior liberdade de ação. Dessa forma, por exemplo, são desenvolvidos instrumentos e ferramentas que possibilitam ao município formular e sistematizar seu Plano de Ação, em conformidade com a sua dinâmica e realidade.

17 REDENACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. *A intersectorialidade nas políticas para a primeira infância*. Brasília, 2015. Meio Eletrônico. Disponível em: <<http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2015/07/GUIA-INTERSETORIAL.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2020.

O Programa Criança Feliz apresenta, portanto, uma proposta para enfrentar alguns dos principais desafios da gestão de políticas sociais, incluindo a questão de como fazer frente a problemas complexos e multidimensionais, superando modelos resultantes da existência de ações, lógicas e instituições setoriais e fragmentadas.

O programa

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Criança e do Adolescente, de 1990, e o Marco Legal da Primeira Infância, de 2016, procuraram assegurar a garantia integral dos direitos das crianças. Nas últimas décadas, a atenção à primeira infância tem construído um caminho para superar o “assistencialismo ao abandonado” e a “assistência aos menores de idade infratores”, buscando modelos de atendimento com foco na potencialização do desenvolvimento da criança pequena.

As políticas sociais surgiram descentralizadas no país, que tem mais de 207 milhões de habitantes, dos quais 11% são crianças com idade inferior a 6 anos, e destas cerca de 42% vivem em famílias com renda mensal abaixo da linha da pobreza, de acordo com o IBGE, 2017.¹⁸

A política de Assistência Social é exemplo da descentralização no Brasil. É destaque, nessa trajetória, a aprovação, em 2004, de uma Política Nacional da Assistência Social que instituiu um novo modelo de organização dos serviços socioassistenciais e de gestão da política, unificando conceitos e procedimentos e definindo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

O SUAS¹⁹, de 2005, promove o acesso a benefícios, programas, projetos e serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial, funcionando como sistema de proteção social que tem, como base, uma rede territorializada de oferta de serviços, programas, projetos e benefícios.

18 GIRADE, Halim Antonio. *Criança Feliz: um programa para quebrar o ciclo da pobreza e diminuir as desigualdades no Brasil*. Early Childhood Matters, n. 127, 2018. Disponível em: <[19 Instituído como lei em 2011, o sistema promove o acesso a benefícios, programas, projetos e serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial.](https://bernardvanleer.org/pt-br/ecm-article/2018/crianc%CC%A7a-feliz-a-programme-to-break-the-cycle-of-poverty-and-reduce-the-inequality-in-brazil/#:~:text=O%20Brasil%20tem%20mais%20de,pobreza%20(IBGE%2C%202017).>. Acesso em: 16 set. 2020.</p></div><div data-bbox=)

Como a Saúde e a Previdência, a Assistência Social passa a ser uma política de prevenção, proteção e garantia de direitos. Novos programas e serviços precisam de diretrizes, normas e princípios para a sua implementação, criando demandas às agendas governamentais nos três níveis de poder.

Para o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, o público prioritário do Programa Criança Feliz sempre esteve no escopo dessa nova Assistência, considerando a orientação do SUAS pela diretriz da matricialidade sociofamiliar, que reconhece não só necessidades e direitos da família, mas também as especificidades e a singularidade de cada ciclo de vida de cada um de seus membros.²⁰

Em 2017, explicava²¹ a responsável pelo Departamento de Proteção Social Básica da Secretaria Nacional de Assistência Social, Renata Ferreira, que ações do SUAS estão no Programa Criança Feliz como: a articulação intersetorial; a qualificação e integração das ofertas no SUAS; as visitas domiciliares e a mobilização; e a capacitação e apoio técnico²².

É a Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 19, de 20 de novembro de 2016, que institui o Programa Primeira Infância no SUAS, que consolida a proposta do Programa Criança Feliz nos territórios e preceitua que as ações devem ser desenvolvidas de forma integrada, considerando as competências dos entes federados e a articulação entre elas.

Possibilitando o acesso de famílias à rede de proteção social e atuando no âmbito da prevenção ao risco social está o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS)²³, que se caracteriza como a principal porta de entrada do SUAS e é central no Programa Criança Feliz.

20 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Secretaria Nacional de Assistência Social e Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano. SUAS e Programa Criança Feliz: atuação integrada. Brasília, 2017b.

21 Os esclarecimentos do Ministério foram solicitados pela Coordenação Estadual do Programa Criança Feliz de São Paulo em função da polêmica inicial referente ao Programa que foi considerado iniciativa externa/deslocada do SUAS.

22 FERREIRA, Renata Aparecida. *Reunião com as Diretorias Regionais de Assistência Social sobre o Programa Criança Feliz*. Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo. São Paulo. Participação do SUAS no Programa Criança Feliz. 2017. Apresentação em Power Point.

23 O Programa Primeira Infância no SUAS está vinculado aos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), unidades que efetivam a gestão territorial da Proteção Social Básica (PSB).

Dessa forma, as funções do CRAS estão integradas ao Programa Criança Feliz como: a gestão territorial da Proteção Social Básica, que envolve vigilância socioassistencial e unidade de referência da família no território; a oferta obrigatória do serviço de proteção e atendimento integral à família (PAIF); e a oferta de serviços complementares, programas e benefícios, representados no PCF – visita domiciliar –, na rede, e no atendimento socioassistencial – ação complementar.

Em síntese, o Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS envolve diferentes políticas públicas com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância. A estratégia de gestão intersetorial apoia a articulação das políticas das três esferas de governo no nível municipal, propiciando o diálogo e o fortalecimento da gestão, e, na Política de Assistência Social, atua no território junto à família por meio de visitas domiciliares sistemáticas, para o fortalecimento de vínculos como forma de prevenção à vulnerabilidade e promoção do desenvolvimento integral dessas crianças.

Os objetivos do Criança Feliz, de acordo com o Art. 3º do Decreto nº 8.869, são:

- Promoção do Desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância;
- Apoio à gestante e à família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais;
- Colaboração 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 seis anos de idade;
- Mediação no acesso da gestante, de crianças na primeira infância e de suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem;
- Integração, ampliação e fortalecimento das ações de políticas públicas voltadas às gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias.

Dirigido pelo Ministério da Cidadania, o Programa provê recursos, por meio do Fundo Nacional de Assistência Social, para os estados, que custeiam treinamentos e outras despesas, e realiza transferências para os municípios que o implementam.

O Criança Feliz se organiza na perspectiva da primeira infância²⁴, tendo como público famílias de gestantes e crianças de até 3 anos de idade inseridas no Cadastro Único²⁵, além de famílias de crianças com deficiência de até 6 anos atendidas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPP/LOAS) e de crianças de até 6 anos em serviços de acolhimento institucional.

Em setembro de 2020, dos 4.153 municípios elegíveis²⁶, 2.934 já haviam aderido ao Programa. Os beneficiários esperam que a realização das visitas e o suprimento das demandas promovam o acesso às demais políticas.

A visita domiciliar e a intersetorialidade, pilares em descompasso?

A estratégia intersetorial do Programa Criança Feliz busca a redução de vulnerabilidades e desigualdades, potencializando a integração do acesso à renda com inclusão em serviços e programas. Ela assume que as políticas para o desenvolvimento da criança pequena envolvem elementos como o fortalecimento de vínculos familiares, a inclusão de relações de afeto e cuidado protetivo, além do aprimoramento da rede de atendimento ao indivíduo, nesse ciclo de vida, à sua família e à sua comunidade.

24 Nos termos da Lei nº 13.257/2016, primeira infância abrange os seis primeiros anos completos, ou seja, os 72 meses de vida da criança. Considera-se a família como principal mediadora da relação da criança com o mundo e a principal facilitadora dos processos de desenvolvimento. Na atual legislação, está no papel da família o exercício da função de cuidado, proteção e educação das crianças na primeira infância.

25 O Cadastro Único é um conjunto de informações sobre as famílias brasileiras em situação de pobreza e extrema pobreza. Essas informações são utilizadas pelo Governo Federal, pelos estados e pelos municípios para implementação de políticas públicas capazes de promover a melhoria da vida dessas famílias.

26 Os critérios de elegibilidade são: ter CRAS; ter média municipal do ID CRAS maior ou igual a 3 (3.000 municípios atendem esses critérios), a estimativa de público potencial de pelo menos 140 indivíduos do público prioritário (esperando-se que sejam atingidos pelo menos 100) – art. 3º, I e II da Resolução 19 do CNAS, de 24 de novembro de 2016, que é responsável pela aprovação da partilha de recursos, e também a CIT que discutiu e levou para o CNAS.

A visita domiciliar e a intersetorialidade são, então, apresentadas como os dois pilares para a operacionalização do Programa, atuando com equipamentos públicos em territórios. Para a visita domiciliar²⁷, a Coordenação Estadual capacita, inicialmente, o supervisor²⁸, utilizando como referência o *Guia para visita domiciliar*²⁹, que oferece orientações para o planejamento das visitas domiciliares e para o acompanhamento das gestantes e famílias de crianças de 0 até 6 anos de idade participantes do Programa Criança Feliz. Os supervisores são responsáveis por capacitar, acompanhar e apoiar os visitadores³⁰ no planejamento e desenvolvimento do trabalho e nas visitas domiciliares. Cabe também a eles, tendo o CRAS como parceiro, o referenciamento das demandas do Programa Criança Feliz para a rede socioassistencial.

O CCD (Care for Child Development – Desenvolvimento de Cuidados Infantis), desenvolvido pelo Unicef, a Organização Mundial da Saúde e a Organização Pan-Americana da Saúde, é o método utilizado pelo Programa. Como o Guia de Visitas, é oferecido sob a forma de capacitação de 40 horas. Os números são um dos indicadores do sucesso das visitas domiciliares. Além dos dados nacionais já citados, o Estado de São Paulo, até setembro de 2020, registra 55.679 indivíduos visitados e um total de 46.437 famílias atendidas.

O percurso do pilar da intersetorialidade, entretanto, é realizado mais lentamente e com muitos percalços. Os municípios têm que organizar comitês gestores no momento da adesão. Mas um levantamento, realizado em agosto de 2020 pela Coordenação Estadual³¹, demonstrou que cerca de 60 municípios, dos 153 ativos, ainda não haviam constituído seus comitês. O atual Sistema Estadual de Monitoramento³² acompanhará a atuação dos comitês municipais criados.

27 Realizada nos seguintes públicos: crianças de 0 a 36 meses (CadÚnico e BPC) – quatro vezes por semana; crianças de 37 a 72 meses (BPC) – duas vezes por semana; gestantes (CadÚnico) – uma vez por mês.

28 Resolução CNAS nº 17/2011: preferencialmente Psicólogo, Assistente social, Sociólogo, Antropólogo, Economista Doméstico, Terapeuta Ocupacional, Pedagogo ou Musicoterapeuta.

29 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL. *Criança Feliz: guia para visita domiciliar*. 2ª versão. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano, 2017a.

30 Resolução CNAS nº 09/2014: Técnico de nível médio, Educador social ou orientador social.

31 A Coordenação Estadual operacionaliza o Programa Criança Feliz, por meio da organização das atividades das suas instâncias decisórias e técnicas, da articulação entre os parceiros das políticas setoriais estaduais e da disseminação das decisões e encaminhamentos realizados.

32 Realizado com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo, trata-se de desenvolvimento e aplicação de metodologia de monitoramento das ações nos municípios visando ao desenvolvimento institucional do Programa Criança Feliz no Estado de São Paulo. Resulta no Portal Interativo no atendimento contínuo aos municípios e no monitoramento das ações do Programa, assim como a construção e acompanhamento de um conjunto de indicadores do Programa no território. Veja também a parte 6 deste livro.

É muito importante que haja comitês gestores atuantes em cada esfera federativa, como uma instância de planejamento, tomada de decisão e acompanhamento do Programa. São eles que permitem um olhar multidimensional e multissetorial a partir da composição dos diferentes setores do poder público e da sociedade civil (entidades, lideranças, universidades, empresas, conselhos, etc.)

O Criança Feliz segue princípios como: o modelo de governança interfederativo; a compreensão, em sua totalidade, dos indivíduos, das famílias e da comunidade; o atendimento integral e integrado; e a importância de uma agenda municipal articulada. No entanto, é fundamental acompanhar e monitorar os indicadores intersetoriais para a concretização da intersetorialidade, pois ela implica uma articulação dos vários atores que efetive a complementaridade e a compreensão do objetivo comum.

Estratégia para a intersetorialidade

A Portaria Interministerial nº 01, de 04 de abril de 2018, estabelece diretrizes, objetivos e competências para a promoção da intersetorialidade, no âmbito do Programa Criança Feliz, e ações para articulação das políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos e direitos das crianças e dos adolescentes.

O Comitê Gestor Nacional é responsável pelo planejamento e articulação dos componentes do Programa de forma intersetorial. Dessa forma, regula, normatiza e elabora protocolos e parâmetros nacionais para as diferentes políticas, além de organizar estratégias para implantação, monitoramento e avaliação. Também elabora materiais de orientações técnicas, de capacitação e educação permanente.

Cabe ao Comitê Gestor Municipal a implantação do Programa no espaço local. Para isso, toma decisões quanto às etapas do Programa e à responsabilidade das diferentes políticas que dele participam. Além disso, define estratégias, instrumentos e compromissos que fortaleçam a intersetorialidade, fornecendo apoio à implementação das ações e ao suporte das diferentes políticas para o atendimento às demandas identificadas nas visitas domiciliares.

Também são suas atribuições: a concordância com o Plano de Ação Municipal (com diretrizes, estratégias e metas); a anuência aos instrumentos de regulação, normatização, protocolos e parâmetros municipais complementares àqueles disponibilizados

pela União e pelo estado e a aprovação de materiais de orientações técnicas, de capacitação e educação permanente, complementares àqueles disponibilizados pela União e estado.

O Comitê Gestor Municipal pode, ainda, discutir, apoiar e aprovar questões operacionais como as que se referem à composição da equipe das visitas domiciliares, à definição das famílias e aos fluxos de articulação entre as redes locais para suporte às visitas domiciliares e atendimento às demandas.

Ao Comitê Gestor Estadual, um parceiro da Coordenação Estadual – que é a responsável pelo Programa Criança Feliz nos estados –, cabe fornecer o “de acordo” ao Plano de Ação Estadual (com diretrizes, estratégias e metas) e tomar decisões quanto às etapas do Programa e às responsabilidades das diferentes políticas na sua efetivação. Também são suas atribuições: acordar instrumentos de regulação, normatização, protocolos e parâmetros estaduais complementares àqueles disponibilizados pela União e aprovar materiais de orientações técnicas, de capacitação e educação permanente complementares.

O Comitê Estadual ainda define estratégias, instrumentos e compromissos que fortaleçam a intersetorialidade, a implementação das ações de responsabilidade do estado e o suporte das diferentes políticas para o atendimento às demandas.

Trajetórias e resultados

Em São Paulo, com a adesão do estado ao Programa, o Comitê estadual foi instituído pelo Decreto nº 62.492, de 23 de fevereiro de 2017 junto à Secretaria de Desenvolvimento Social. A Resolução SEDS nº 3, de 09 de março de 2017, estabeleceu os membros do Comitê Gestor Intersetorial do Programa Criança Feliz; e a Resolução SEDS nº 25, de 15 de agosto de 2018, designou membros do Comitê Gestor Intersetorial do Programa Criança Feliz.

O Comitê Gestor Estadual ficou responsável pelo planejamento e pela execução do Programa Criança Feliz no âmbito do estado; pela promoção da articulação intersetorial para o atendimento das necessidades integrais da criança e o fortalecimento das redes de proteção e cuidado no território estadual.

Além disso, o Comitê apoia a implementação do Plano Estadual do Programa Criança Feliz e seu monitoramento e o desenvolvimento de ações. São também suas responsabilidades: a criação de estratégias para fortalecimento das ações do Programa no nível estadual e o apoio ao nível municipal, além de ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais.

Realizada em 07 de abril de 2017, a primeira reunião do Comitê Gestor Estadual Criança Feliz concluía em ata: “o importante é que o Comitê atenda as expectativas, o Programa não é rico pelos recursos que repassa, mas pela mobilização que causa e pela virada histórica na política pública”.

No mesmo evento, são apontadas questões em relação à transformação dos Comitês em lugares integradores e os seus participantes, além de outros técnicos presentes, discutem um grande desafio: a adesão das secretarias estaduais garantiria a ação integrada e intersectorial sem que houvesse uma diretriz clara e explícita do governo junto às diferentes pastas?

Diante da inovação, da complexidade e das responsabilidades dessa instância no modelo de governança, entre 2018 e 2019, as discussões e encaminhamentos do Comitê Estadual Paulista circularam mais pelo “o que é” e menos sobre o “como fazer”³³.

Em 2019, resultado de um intercâmbio de informações e muitas discussões, os representantes formulam uma ampliação de escopo³⁴ para o Comitê Estadual, pela qual ele passaria a abarcar ações “maiores”, como: a articulação de ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado da criança na primeira infância; o acompanhamento, monitoramento e avaliação da execução das políticas públicas voltadas à primeira infância; o apoio à implementação do Plano Estadual da Primeira Infância e monitoramento de sua execução por meio da intersectorialidade e da integração de políticas e ações; e a promoção de ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais, entre outras.

33 Buscou-se definir conjuntamente o propósito do Comitê, com apoio de oficinas, com participação da Equipe do PCF e de secretarias.

34 A nova proposta, que muda a denominação do Comitê Gestor Estadual do Programa Criança Feliz para Comitê Intersetorial Estadual de Políticas Públicas pela Primeira Infância, foi discutida interna e externamente e será encaminhada para a edição de um novo Decreto em substituição ao Decreto nº 62.492, de 23 de fevereiro de 2017, que institui, junto à Secretaria de Desenvolvimento Social, o Comitê Gestor Estadual do Programa Criança Feliz.

Essa perspectiva de ampliação de objetivos conduziu o Comitê a uma revisão do Plano Estadual de 2018. É elaborado, então, o Plano de Ação Estadual da Primeira Infância reunindo: a Secretaria de Desenvolvimento Social, como coordenadora; a Casa Civil, do Gabinete do Governador; a Secretaria da Cultura; a Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania; a Secretaria da Saúde; a Secretaria da Educação; o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA); a Comissão Estadual Intersetorial do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no Estado de São Paulo; e o Fundo Social de Solidariedade do Estado de São Paulo (FUSSESP). Também participam, pela sociedade civil, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e a Pastoral da Criança.

O Plano estadual revisado apresenta o cenário da primeira infância no Estado de São Paulo, a consolidação de programas e ações das secretarias voltadas a essa faixa etária e as ações intersetoriais do Comitê. Ainda, como parte do Plano, é formulada uma matriz intersetorial-transversal de integração de políticas e ações do Estado de São Paulo. Dessa forma, além de atribuições para a implementação de políticas públicas universais das áreas, o Comitê insere os programas que englobam a primeira infância nas diferentes secretarias estaduais.

As ações definidas na matriz colaboram para potencialização do intercâmbio entre os atores e as ações. Na área da Saúde, por exemplo, uma parceria com a Fundação Maria Cecília Vidigal conduz ao trabalho conjunto de profissionais da área de saúde, gestão, educação infantil e desenvolvimento social no Programa São Paulo pela Primeiríssima Infância (SPPI)³⁵, com origem no Programa Primeiríssima Infância. Este incentiva o planejamento e a articulação entre os setores das gestões municipal e regional, junto com o terceiro setor, para qualificar o atendimento e os cuidados oferecidos às gestantes e às crianças nos serviços de saúde, educação infantil e desenvolvimento social.

A iniciativa propicia, também, o incentivo por parte do Comitê Estadual para que o Programa Criança Feliz atue por meio dos comitês regionais e municipais do SPPI, como forma de mitigar a fragmentação de ações nos municípios onde existe o Primeiríssima Infância.

35 Programa São Paulo pela Primeiríssima Infância (SPPI): o programa teve início em 2012 e é uma iniciativa do governo do Estado, em parceria com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, municípios paulistas e ONGs, para promover o desenvolvimento integral de crianças, do nascimento aos 3 anos. Atualmente, o programa contempla 41 municípios de 5 Regiões de Saúde (Jundiaí, Votuporanga, Itapeva, Litoral Norte e Araraquara) e promove a formação em temas-chave (amamentação; puericultura; humanização do parto e nascimento; educação infantil; espaços lúdicos; e grupos de famílias grávidas).

A Casa Civil, por sua vez, promove a aproximação entre o Comitê Estadual e a Comissão Estadual de São Paulo para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)³⁶. O Comitê Estadual reconhece como foco a meta que trata especificamente dos primeiros anos de vida, ODS 4 (Educação de Qualidade), que afirma “a necessidade de garantir que todos os meninos e meninas tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário”. Mas as reflexões e discussões convergem para a evidência: a maioria dos ODSs são relevantes para o desenvolvimento e o futuro das crianças pequenas.

A ação conjunta das instituições membras do Comitê Estadual também mobiliza a realização do evento “Diálogos da Primeira Infância – Experiências de Gestão e de Monitoramento do Programa Criança Feliz”. Proposto pelo Comitê Estadual no “Plano de Ação do Programa Criança Feliz”, o seminário online, que ocorreu em 16 e 18 de junho de 2020, transpõe as dificuldades impostas pela pandemia do novo coronavírus e, com transmissão pelo YouTube, conta com mais de 500 participantes. A transmissão pelo canal da Sociologia e Política teve audiência média de 3 mil acessos.

Realizado pela Sociologia e Política em parceria com a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS), o seminário online teve como objetivo fortalecer o diálogo com a rede voltada à primeira infância: multiplicadores do Programa Criança Feliz, as Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS), gestores e técnicos municipais. Foram também apresentados os resultados da parceria entre a SEDS e a Sociologia e Política no Projeto Criança Feliz³⁷.

O diálogo constante com outros atores resulta em ações que promovem a atuação fortalecedora do trabalho em rede. O objetivo tem sido criar e fortalecer um espaço no qual não só se deixe atuar apenas por setores, mas no qual também se busque outros par-

36 Constituída pelo Governo do Estado, por meio do Decreto nº 63.792, em novembro de 2018, e reorganizada pelo Decreto nº 64.148, de 19 de março de 2019, “com a finalidade de internalizar, difundir e dar transparência ao processo de implementação da Agenda 2030 no Estado de São Paulo”.

37 A SEDS e a Sociologia e Política desenvolveram, ao longo do ano de 2019, o monitoramento do Programa Criança Feliz em 105 municípios do estado de São Paulo. Esses municípios foram visitados por pesquisadores da Sociologia e Política que entrevistaram visitantes, coordenadores e supervisores do Programa, visando: levantar as condições de execução do Programa Criança Feliz nos municípios ativos; identificar as dificuldades na implementação; aprimorar a compreensão acerca do Programa; e estimular o engajamento dos municípios por meio da promoção do conhecimento e da divulgação de boas práticas.

ceiros, governamentais ou não, que, provavelmente, também estejam agindo de forma setorial e, mais grave ainda, não alcançando a sociedade. O Comitê Estadual tem propiciado e participado de “encontros”, que reúnem atores prontos e mobilizados para uma articulação que atenda aos problemas e às demandas da primeira infância.

É exemplo disso o diálogo constante com a Frente Parlamentar da Primeira Infância da Assembleia Legislativa (Alesp)³⁸ voltada para a defesa dos cuidados com as crianças pequenas do nascimento até os seis anos de vida.

É prática do Comitê trazer para as reuniões mensais³⁹ instituições, organizações e pessoas físicas para reflexões que acabam propiciando aproximação e trabalho conjunto. Foi dessa forma que Rodrigo Flaire, vice-presidente do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Condeca-SP), apresentou informações sobre a situação, perspectivas, desafios e propostas para atuação. No encontro ficou definido, entre outros pontos, ser extremamente necessária a participação e o apoio do Comitê Estadual na construção de critérios técnicos para a seleção de projetos a receberem recursos, aspecto importante para a transformação que se almeja para o Condeca-SP.

Os encontros e as parcerias deles derivadas são estratégias para fortalecimento das ações do Programa no nível estadual, mas também apoio ao nível municipal. São promovidos eventos como ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais, como o “Encontro entre o Comitê Estadual e o Comitê Municipal da Primeira Infância em Atibaia/SP” para uma visita à prática do Programa Criança Feliz, ou a Reunião com a Comissão Técnica da Primeira Infância⁴⁰ para conhecer a Política Municipal Integrada

38 Em 19 de agosto, a deputada Marina Helou, convidada para explicar a Política Estadual da Primeira Infância (PEPI), apresentou e discutiu a proposta contida no Projeto de lei nº 1027 de 2019, de sua autoria, que institui a Política Estadual.

39 Durante a pandemia do Covid-19, as reuniões não foram interrompidas. Passaram a ser realizadas pelo Google Meet.

40 Criada no contexto do Marco Legal da Primeira Infância da Lei nº 13.257/16, da Lei Municipal da Primeira Infância (Lei nº 16.710/17), do Decreto Municipal nº 58.294/1 e do Decreto nº 58.514/18, que institui o Comitê Gestor Intersetorial Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030. Criada pela Resolução 02/CGIPMIPI/2019, de 29 de julho de 2019: Art. 8º para: I – prestar suporte técnico necessário à atuação do Comitê Gestor Intersetorial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância; II – propor a formatação dos relatórios periódicos que serão utilizados nos ciclos de avaliação do Plano Municipal pela Primeira Infância, para aprovação do Comitê Gestor Intersetorial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância.

pela Primeira Infância do município de São Paulo⁴¹. A participação no VIII Seminário Internacional da Primeira Infância em São Paulo (capital), em outubro de 2019, inseriu o Comitê Estadual em reflexões sobre a importância da equidade de oportunidades na primeira infância para a construção de um país mais justo. O evento contou com especialistas nacionais e internacionais, de diferentes áreas dos setores público e privado, que discutiram práticas e programas com foco no meio e na genética; a pobreza e o acesso a oportunidades; equidade e qualidade dos serviços públicos.

O evento trouxe um marco para a avaliação de ações e resultados do Comitê Estadual. O caso de São Paulo foi apresentado em uma análise sobre a constituição dos Comitês Intersetoriais da Política Integrada para a Primeira Infância nas diversas esferas governamentais. O trabalho de Cristina Mori, “Estudo Apreciativo da Governança do Marco Legal da Primeira Infância”, teve como foco boas práticas e desafios comumente enfrentados na trajetória de amadurecimento dos comitês, a partir de casos reais.

Para a autora, oito pontos resumem procedimentos que caracterizam o Comitê de São Paulo como “Boas Práticas Estadual”:

1. Realização de reuniões em sistema de rodízio: cada mês em uma Secretaria
2. Estabelecimento de regimento interno para garantir presença de titulares
3. Execução de todas as etapas de elaboração do plano: diagnóstico da situação da Primeira Infância na área abrangida; diagnóstico territorial (diferenças entre regiões); matriz intersetorial (ações de cada secretaria e suas interfaces); planejamento do monitoramento das ações
4. Produção de material de orientação aos municípios para instituírem seus comitês (com e sem apoio do Prefeito)

41 Evento que marca um encontro entre o Comitê Gestor Estadual e a Comissão Técnica da Coordenadoria Municipal da Primeira Infância da Secretaria Municipal de Governo, no qual Paola Pastrello, coordenadora do Programa Criança Feliz no Estado de São Paulo e Karina Tollara D Alkimin, da Comissão Municipal, apresentam os respectivos trabalhos e são abertas possibilidades de parcerias.

5. Promover que Agentes Comunitários de Saúde e Visitadores do Criança Feliz se reúnam para entenderem seus papéis
6. Diálogo técnico com parlamentares interessados em propor Projeto de Lei para Primeira Infância
7. Articulação com financiadores privados para atualização do índice de desenvolvimento de primeira infância do Estado
8. Produção de vídeos rápidos para engajamento - ex. Secretaria do Estado parabenizando equipes do Criança Feliz por prêmio internacional.

Considerações finais: avanços e desafios

A relevância da intersetorialidade é consenso na produção do conhecimento e na literatura das políticas públicas, mas sua consolidação é um desafio. O Programa Criança Feliz envolve a necessidade de reconhecimento e análise de problemas complexos, da emergência de novos direitos e demandas, da constituição de arranjos intersetoriais e grupos de trabalhos matriciais, além de propor a construção de uma agenda transversal e compartilhada entre diversos atores.

Como para outros problemas contemporâneos, a complexidade inerente às questões da Primeira Infância requer, sim, especialização sob vários aspectos. No entanto, é necessária a criação de diversos níveis de interação porque é cada vez maior a interdependência das ações pela amplitude e transversalidade das políticas que devem atender esse público inserido em suas famílias e seus territórios.

O saber de uma política setorial tem valor inestimável, mas é preciso interdisciplinaridade para a geração de novos conhecimentos adequados e efetivos para a construção de uma política articulada para atendimento a esse segmento. Em função dessas características, além da diversidade de atores envolvidos, a implementação dessa proposta não é trivial. Mas, consideradas as mudanças que vêm ocorrendo, incluindo, no Brasil, as transformações constitucionais e da sociedade, os impactos nos processos de gestão pública exigem novas estratégias.

A expressão “intersectorialidade” é marcadamente utilizada quando se refere “à Assistência Social, enquanto política pública que compõe o tripé da Seguridade Social, e considerando as características da população atendida por ela, deve fundamentalmente inserir-se na articulação intersectorial”⁴². Além disso, a gestão administrativa, nos vários níveis de governo, envolvendo todos os entes federados, se coloca diante da política pública e da intersectorialidade.

Nessa concepção está inserido o Criança Feliz pela sua formulação e implementação, pelo seu monitoramento e, também, pelas várias facetas operacionais de intersectorialidade que apresenta. O Comitê Gestor Estadual de São Paulo representa a proposta e demonstra essa prática, quando cria comunicação entre as secretarias estaduais na construção de um novo espaço de interação, uma nova relação entre órgãos de governo e entre estes e instituições da sociedade civil para reflexão e ações.

O Comitê de São Paulo tem atuado não com a intersectorialidade exatamente como uma forma de gestão, mas buscando uma comunicação entre os setores, garantindo reflexão e propostas de forma transdisciplinar. O compartilhamento e a potencialização de informações e conhecimento têm sido referência para a intersectorialidade, ou transectorialidade, proporcionando articulação de saberes e experiências e gerando resultados sinérgicos na atuação referente à Primeira Infância.

Ao interligar atores diferentes, esse espaço de comunicação promove e/ou fortalece ações integradas como resultado da escuta qualificada e do aprendizado de convivência com a diferença e as diversidades institucionais, organizacionais, profissionais e pessoais para o alcance de interesses comuns.

É assim que tem se construído uma linguagem comum e visão integrada do problema e de demandas. É assim que o modelo centralizado de política pública pode ser transformado em “lugar” em que há uma multiplicidade de atores envolvidos e existem diversos mecanismos de articulação e integração. Como base para uma intersectorialidade possível, o Comitê Estadual do Programa Criança Feliz de São Paulo constrói um espaço de comunicação no qual há compartilhamento de informações e as ações são discutidas pelos atores.

42 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, nov. 2004, p. 36.

Esse espaço está sendo edificado com a contribuição dos setores, sua experiência histórica e organizacional, teórica e metodológica. A comunicação, como espaço de discussão e ambiente que pressiona para a interlocução, negociação, articulação consensual, entre esses atores, tornou-se a estratégia na atuação do Comitê Gestor Estadual Paulista, cujo objetivo maior é integração das ações governamentais, seja iniciando uma base para esse processo, seja produzindo mesmo ações integrativas em um ambiente estruturalmente setorizado.

2

A large, white, stylized number '2' is centered on the right side of a teal background. The number has a thick, rounded top curve and a straight horizontal base. A thin white line starts from the left edge of the frame, curves upwards and then downwards, passing behind the number. Another thin white line starts from the top right, curves downwards and then upwards, passing in front of the number. A small white rectangular outline is positioned at the bottom right of the number's base.

A primeira infância e os ODS no Governo do Estado de São Paulo

Sandra Di Croce Patricio
Antonio Carlos Rizeque Malufe

Quando a Secretaria da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo foi chamada para integrar o Comitê Intersectorial Estadual de Políticas Públicas pela Primeira Infância e dizer qual seria o seu papel naquele espaço institucional, priorizamos aspectos do campo funcional e da estrutura da Casa Civil para colocar a serviço do Comitê; prioritariamente, a tarefa de assessoramento e de coordenação da política do Governo e da Comissão Estadual de São Paulo para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

É a partir desta escolha que iremos apresentar, neste artigo, a relação entre as políticas públicas direcionadas à primeira infância no Estado de São Paulo e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), definidos pelos países membros da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2015, na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável.

Inicialmente, faremos uma breve introdução à Agenda 2030 e aos 17 ODS. Em seguida, vamos mostrar como o principal instrumento de planejamento das políticas públicas do Estado de

São Paulo, o Plano Plurianual 2020-2023 (PPA 2020-2023), está articulado com a Agenda 2030 e o conjunto dos ODS, e como cada integrante do Comitê pela Primeira Infância se posiciona neste grande quadro de planejamento.

Para detalhar a relação entre as políticas pela primeira infância e os ODS, utilizaremos subsídios colhidos no “Seminário Online Diálogos da Primeira Infância – Experiências de Gestão e de Monitoramento do Programa Criança Feliz”, realizado no dia 18 de junho de 2020, pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS), em parceria com a Sociologia e Política, responsável pela organização desta publicação. Utilizaremos, igualmente, exemplos advindos da atuação dos integrantes da esfera não governamental do Comitê Intersetorial Estadual de Políticas Públicas pela Primeira Infância.

O percurso nos ajudará a compreender como os ODS se conformam, no Estado de São Paulo, como importante ferramenta à disposição do Governo do Estado para a articulação das políticas públicas pela primeira infância. Servirá, igualmente, para instigar servidores e interessados nos temas da primeira infância e da Agenda 2030/ODS a descobrir novas formas de acelerar programas direcionados aos primeiros seis anos de vida das pessoas que nascem e vivem no Estado de São Paulo e para as quais são endereçadas, ao final, todas as ações que governo, sociedade e cada pessoa em particular empreendem no presente.

O desenvolvimento sustentável como uma preocupação global

Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, ou, simplesmente, os ODS, são conhecidos mundialmente em esferas corporativas, marcando ações de empresas privadas e de entidades do terceiro setor, por exemplo, no campo da responsabilidade socioambiental. São igualmente conjugados por setores do poder público, em todas as instâncias, para sinalizar compromissos com a sustentabilidade. A identidade visual dos ODS permeia projetos, relatórios e campanhas de comunicação. Entretanto, sempre é necessária uma apresentação da origem dos ODS para, até mesmo, contribuir com sua disseminação sempre que haja uma oportunidade para dialogar sobre sustentabilidade ou nosso futuro comum.

É precisamente no relatório intitulado *Our Common Future*, elaborado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da Organização das Nações Unidas (1983-1987), que surge a definição de desenvolvimento sustentável até hoje adotada pela ONU: “aquele que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”⁴³.

Essa nova perspectiva lançou para os países membros da ONU compromissos com o desenvolvimento que foram se aperfeiçoando e aprofundando a cada nova cúpula, conferência e assembleia geral da entidade.

Em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, a Rio-92, foi pactuada a Agenda 21, com sua vertente de preocupações socioambientais. Na Cúpula do Milênio, em 2000, foram estabelecidos os 8 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), que apresentavam desafios relacionados à pobreza e à fome; à educação; à igualdade de gênero; à saúde; ao meio ambiente; e à promoção de parcerias para o desenvolvimento. Os ODM contaram com um forte trabalho de identidade visual (Figura 1), antecipando a forma como atualmente reconhecemos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Figura 1: Identidade visual dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)



43 O relatório está disponível em inglês em: <[https://sustainabledevelopment.un.org/content/document-s/5987our-common-future.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/document/s/5987our-common-future.pdf)>. Acesso em: 16 nov. 2020.

Antes do término do período destinado para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio, o ano de 2015, a Rio+20, realizada em 2012, reafirmou no documento *O Futuro que Queremos* a importância de se acelerar a consecução dos ODM e a necessidade de uma melhor integração dos aspectos econômicos, sociais e ambientais do desenvolvimento sustentável⁴⁴. A partir desta orientação, foi empreendido um processo de consulta global que resultou na construção da Agenda 2030 e dos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Em 2013, a ONU criou um grupo de trabalho aberto para pensar em como o mundo deveria chegar ao ano 2030. Naquele momento, não foram estabelecidos objetivos específicos, mas foi definido que os objetivos globais voltados para o desenvolvimento sustentável deveriam abranger de forma equilibrada as dimensões social, ambiental e econômica do desenvolvimento. Deveriam, também, ser limitados em número, aspiracionais e de fácil comunicação.

A linguagem universal dos ODS para o mundo chegar em 2030 pelo caminho da sustentabilidade

Foi na Assembleia Geral da ONU, realizada em 2015, que os 193 países-membros da organização adotaram a Agenda 2030 e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O preâmbulo do documento que apresentou a agenda, intitulado *Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*, oferece um panorama da dimensão do compromisso apresentado na forma dos 17 ODS e de suas 169 metas⁴⁵:

Esta Agenda é um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade. Também busca fortalecer a paz universal com mais liberdade. Reconhecemos que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, é o maior desafio global e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Todos os países e todos os grupos interessados, atuando em parceria colaborativa, implementarão este plano.

44 O documento está disponível em inglês em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf>. Também está disponível em português no endereço: <<http://www2.mma.gov.br/port/conama/processos/61AA3835/O-Futuro-que-queremos1.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

45 O documento está disponível em: <<https://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/materiais/transformando-nosso-mundo--a-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-.html>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

Os objetivos adotados pelos países entraram em vigência em janeiro de 2016, com uma linguagem acessível, uma identidade visual engajadora (Figura 2) e um horizonte de 15 anos para seu alcance. São eles:

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.

Objetivo 2. Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.

Objetivo 3. Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.

Objetivo 4. Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.

Objetivo 5. Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas.

Objetivo 6. Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos.

Objetivo 7. Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.

Objetivo 8. Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos.

Objetivo 9. Construir infraestruturas robustas, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.

Objetivo 10. Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resistentes e sustentáveis.

Objetivo 12. Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.

Objetivo 13. Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.

Objetivo 14. Conservar e usar sustentavelmente os oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.

Objetivo 15. Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade.

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Objetivo 17. Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Figura 2: Identidade visual dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável



Para cada ODS, há um conjunto de 169 metas, muitas mensuráveis e todas consideradas “ideais e globais” pela Assembleia Geral da ONU, o que significa, na prática, que cada país deve decidir como incorporar e articular as metas dos ODS aos seus planejamentos e políticas de desenvolvimento, partindo, por óbvio, de sua autonomia e de sua realidade local, refletida por indicadores.

No ODS 3, por exemplo, dedicado à Saúde, a meta 3.2 apresenta para o mundo o desafio de, até o ano 2030, acabar com as mortes evitáveis de recém-nascidos e crianças menores de 5 anos, com todos os países objetivando reduzir a mortalidade neonatal para pelo menos até 12 por 1.000 nascidos vivos e a mortalidade de crianças menores de 5 anos para pelo menos até 25 por 1.000 nascidos vivos.

Adaptada para a realidade brasileira pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a meta relacionada à mortalidade neonatal (de zero a 27 dias de vida) passou a ser no máximo 5 por mil nascidos vivos⁴⁶. Isso porque no ano de 2008, antes do surgimento da Agenda 2030, o Brasil já alcançava o indicador sugerido pela ONU, registrando 12 óbitos a cada 1.000 nascidos vivos⁴⁷.

46 Dado disponível em: <<https://www.ipea.gov.br/ods/ods3.html>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

47 Dado disponível em: <<https://odsbrasil.gov.br/objetivo3/indicador322>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

Entretanto, para além das diferenças entre os países, que calibram metas e indicadores dos ODS em face das realidades nacionais, encontramos também as diferenças dentro dos países, notadamente naqueles marcados por grandes desigualdades regionais, como o Brasil. Seguindo com o exemplo do indicador da mortalidade neonatal, sabemos que, em 2018, o Estado de São Paulo registrou 7,4 óbitos por 1.000 nascidos vivos, diante de uma média nacional de 9,1, conforme dados do Ministério da Saúde⁴⁸.

O exemplo que destacamos envolve o ODS 3, a meta 3.2 e um indicador de progresso. Parte de um desafio pactuado globalmente, passa por um cenário nacional e aterrissa na realidade do Estado de São Paulo. A Agenda 2030 foi criada exatamente para possibilitar esse alinhamento de propósitos e conjugação de esforços em defesa do desenvolvimento sustentável, reconhecendo, como diz o próprio documento *Transformando Nosso Mundo*, a existência de diferentes abordagens, visões, modelos e ferramentas disponíveis para a implementação dos ODS.

Diante da dimensão da Agenda 2030 e seus 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, o Governo do Estado de São Paulo optou por estabelecer uma conexão robusta entre o planejamento estadual e a aspiração global pelo desenvolvimento que não deixa ninguém para trás e que não privará as futuras gerações de suprirem suas necessidades.

O PPA de São Paulo em articulação com os ODS

Institucionalizar o compromisso com o desenvolvimento sustentável foi uma escolha do Governo do Estado de São Paulo concretizada na forma da Lei nº 17.262, de 9 de abril de 2020, que instituiu o Plano Plurianual para o quadriênio 2020-2023.

Organizado em nove grandes objetivos estratégicos, o PPA paulista mantém os ODS como importante referência para os programas e metas das políticas públicas do Estado. O quadro resumo abaixo indica a relação entre os objetivos estratégicos e os ODS apontada no Plano Plurianual 2020-2023.

48 Dados extraídos do DATASUS, disponíveis em: <<http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=0205&VObj=>>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

Quadro 2: Relação entre os objetivos estratégicos do PPA 2020-2023 e os ODS

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS (OE) PPA 2020-2023/Governo do Estado de São Paulo	OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS) - Agenda 2030/ONU
OE 1 - Educação de qualidade, inclusiva e transformadora, buscando o desenvolvimento pleno	ODS 4 - Educação de Qualidade
OE 2 - Saúde pública integrada, com modernas tecnologias e amplo acesso	ODS 3 - Saúde e Bem-Estar
OE 3 - Segurança para a sociedade usando ferramentas de inteligência no combate à criminalidade	ODS 16 - Paz, Justiça e Instituições Eficazes
OE 4 - Desenvolvimento econômico promovendo o investimento, a inovação, o turismo e a economia criativa	ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura
OE 5 - Desenvolvimento social garantindo os direitos individuais e coletivos e promovendo a autonomia plena	ODS 1 - Erradicação da Pobreza ODS 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável ODS 5 - Igualdade de Gênero ODS 10 - Redução das Desigualdades
OE 6 - Qualidade de vida urbana, com moradia adequada e mobilidade	ODS 6 - Água Potável e Saneamento ODS 7 - Energia Limpa e Acessível ODS 11 - Cidades e Comunidades Sustentáveis
OE 7 - Agricultura competitiva fortalecendo o padrão de produção e o consumo sustentável	ODS 2 - Fome Zero e Agricultura Sustentável ODS 12 - Consumo e Produção Responsáveis
OE 8 - Desenvolvimento sustentável preservando o meio ambiente e protegendo a população ante os desastres naturais	ODS 6 - Água Potável e Saneamento ODS 7 - Energia Limpa e Acessível ODS 12 - Consumo e Produção Responsáveis ODS 13 - Ação contra a mudança global do Clima ODS 14 - Vida na Água ODS 15 - Vida Terrestre
OE 9 - Gestão pública moderna e eficiente, comprometida com a qualidade dos serviços públicos, controle de gastos e transparência	ODS 8 - Trabalho Decente e Crescimento Econômico ODS 9 - Indústria, Inovação e Infraestrutura ODS 17 - Parcerias e Meios de Implementação

É nesse contexto de planejamento que se situam, no Estado de São Paulo, as políticas públicas que impactam a primeira infância.

Políticas Públicas para a Primeira Infância – Motivos para fazer no presente o que pensamos para o futuro

O ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 2000 e especialista em economia do desenvolvimento humano, James J. Heckman, mostrou ao mundo um novo argumento em defesa do investimento no desenvolvimento na primeira infância.

No *paper* “Investir no desenvolvimento na primeira infância”, que resume parte de suas ideias, aprendemos que o desenvolvimento na primeira infância influencia diretamente os resultados econômicos, sociais e na saúde para os indivíduos e para a sociedade: “ambientes adversos no início da vida criam déficits em competências e habilidades que reduzem a produtividade e aumentam os custos sociais, agravando, assim, os déficits financeiros arcados pelo povo”⁴⁹.

A partir do estudo conduzido por Heckman, hoje sabemos que a cada dólar investido nos primeiros anos de vida de uma criança, retornam sete dólares para a sociedade. “A análise do programa Perry Preschool feita pelo professor Heckman mostra um retorno sobre o investimento de 7 a 10% ao ano, com base no aumento da escolaridade e do desempenho profissional, além da redução dos custos com reforço escolar, saúde e gastos do sistema de justiça penal”, informa o documento. O economista defende que investir em oportunidades de desenvolvimento para crianças em risco é uma estratégia eficaz e de baixo custo para enfrentar problemas como más condições de saúde, taxas de abandono escolar, pobreza e crime.

A perspectiva apresentada por James Heckman evidencia a importância da intersectorialidade das políticas públicas para a primeira infância, articuladas, no âmbito do Governo do Estado de São Paulo, por meio do Comitê Intersetorial Estadual de Políticas Públicas pela Primeira Infância.

Na formação do Comitê, por parte do Poder Executivo, temos representantes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, que exerce a coordenação da instância; das Secretarias da Casa Civil; da Cultura e Economia Criativa; da Educação; da Justiça e

49 O documento está disponível em: <https://heckmanequation.org/www/assets/2017/01/D_Heckman_FMCSV_ReduceDeficit_012215.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2020.

Cidadania; da Saúde e do Fundo Social de São Paulo. Ainda em fase de institucionalização, porém já fortemente atuante, o Comitê deverá engajar outras Secretarias, como a Secretaria de Desenvolvimento Regional, responsável pela relação do Governo do Estado com os 645 municípios paulistas, para chegar ao seu formato final.

Como representação da sociedade civil organizada, em 2020 participam do Comitê a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal; a Pastoral da Criança; a Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente; o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA) e a Comissão Estadual Intersetorial do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único no Estado de São Paulo.

O exercício de situar cada integrante do Comitê no campo do planejamento do Estado (PPA) e da Agenda 2030 (ODS) nos ajuda a entender a relação entre as políticas para a primeira infância em São Paulo e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Na sequência, utilizando a lógica dos ODS, vamos percorrer as conexões existentes e que, por óbvio, não são únicas e pretendem simplesmente apontar algumas possibilidades de articulações intersetoriais facultadas pela dinâmica dos ODS.

Vamos incorporar a esta análise o conhecimento da Abrinq, parceira do Comitê Estadual, que se dedica a estudar a relação entre as crianças e os adolescentes e os ODS. No “Seminário Online Diálogos da Primeira Infância – Experiências de Gestão e de Monitoramento do Programa Criança Feliz”, realizado no dia 18 de junho de 2020, a Fundação Abrinq, por sugestão da Casa Civil, foi responsável pelo tema dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e defendeu a utilização dos ODS como parâmetros para planejamento e desenvolvimento sustentável no campo das políticas públicas para crianças e adolescentes.

Também apoiaremos a análise nos argumentos apresentados pela conselheira sênior em Desenvolvimento Infantil do Unicef – Fundo das Nações Unidas para a Infância, Pia Britto, no artigo “Por que o desenvolvimento da primeira infância é a base para o desenvolvimento sustentável”⁵⁰.

50 Título original: *Why early childhood development is the foundation for sustainable development*. O artigo está disponível em inglês em: <<https://blogs.unicef.org/blog/why-early-childhood-development-is-the-foundation-for-sustainable-development/>>. Acesso em: 16.nov. 2020.

Dez motivos para priorizar ações para a primeira infância

Motivo 1 - *Enfrentar a pobreza nos primeiros seis anos de vida contribui para a quebra do ciclo de reprodução da pobreza*

As metas do ODS 1 – “Erradicar a pobreza em todas as formas e em todos os lugares” – se voltam para a redução da pobreza em todas as suas dimensões, abraçando a proteção social, acesso a serviços básicos, recursos econômicos e serviços financeiros, propriedade e recursos naturais. Programas que buscam essas metas, quando direcionados para os primeiros seis anos de vida, apresentam resultados de alto impacto para o desenvolvimento sustentável.

Como aprendemos com o estudo da Abrinq, *A Criança e o Adolescente nos ODS*, “pensar a pobreza a partir das condições de vida de crianças e adolescentes é fundamental para investir em políticas públicas que construam condições de romper o ciclo de reprodução da pobreza”⁵¹. Um dado importante, apresentado pela conselheira do Unicef, Pia Britto, informa que as crianças com acesso à educação infantil de qualidade têm 24% mais chance de alcançar maiores salários e melhores empregos na vida adulta do que crianças sem boas escolas, saindo, dessa forma, da condição de pobreza.

Todas as secretarias que articulam as políticas para a primeira infância e compõem o Comitê mantêm programas que impactam este ODS, organizados em torno do Objetivo Estratégico 5 do planejamento estadual – desenvolvimento social garantindo os direitos individuais e coletivos e promovendo a autonomia plena. Exceção feita neste ODS, e em todos os demais, à Secretaria da Casa Civil, que não se constitui como uma secretaria finalística, mas permeia todas as ações de governo em virtude de sua tarefa de articulação institucional e de promoção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Como exemplo de política pública que impacta o objetivo da erradicação da pobreza em todas as suas dimensões convém citar o esforço de implantação do programa Criança Feliz no Estado de São Paulo. Criado pelo governo federal, o programa tem por fina-

51 O estudo está disponível em: <https://observatoriocrianca.org.br/system/library_items/files/000/000/002/original/Publica%C3%A7%C3%A3o_A_Crian%C3%A7a_e_o_Adolescente_nos_ODS.pdf?1510343062>. Acesso em: 16 nov. 2020.

lidade a promoção do desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida e articulando políticas de assistência social, educação, saúde, cultura e direitos humanos. É direcionado para famílias com gestantes e crianças na Primeira Infância inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e também aquelas atendidas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Motivo 2 - *Uma nutrição melhor é a base do progresso da saúde, da educação, do emprego, da participação feminina e da redução da pobreza e da desigualdade*

As metas do ODS 2 – “Erradicar a fome, alcançar a segurança alimentar, melhorar a nutrição e promover a agricultura sustentável” – relacionadas ao desafio de acabar com a fome e com todas as formas de desnutrição são fortemente endereçadas a crianças menores de cinco anos de idade, adolescentes, mulheres grávidas e lactantes.

No *Relatório sobre a Nutrição Mundial - Da Promessa ao Impacto, Erradicar a Má Nutrição até 2030*⁵², elaborado por um grupo de especialistas independentes em 2016, encontramos robustos argumentos para defender programas voltados para a melhoria da nutrição na primeira infância como ação determinante para o desenvolvimento sustentável, como o que destacamos como chamada para este Motivo 2. Impressiona o dado que informa que a cada 1 dólar investido em programas de nutrição o retorno para a sociedade é de 16 dólares. Os especialistas propõem uma interessante inversão de olhar sobre o tema: “Precisamos começar a enxergar os investimentos em nutrição como uma maneira de incentivar o crescimento econômico, em vez de enxergar uma nutrição melhor como um resultado desse crescimento econômico”.

No Comitê Intersetorial da Primeira Infância trabalham sob essa perspectiva as secretarias envolvidas com o Objetivo Estratégico 5 do PPA, voltado para o desenvolvimento social. Dois programas podem ser destacados na vertente da melhoria da nutrição: o Vivaleite, de distribuição de leite para famílias em situação de vulnerabilidade e com crianças de idade entre os 6 meses e 5 anos e 11 meses; e o programa Banco de Leite, que impulsiona a doação de leite materno. Dentre os integrantes não governamentais

52 O relatório está disponível em: <<https://ebrary.ifpri.org/utils/getfile/collection/p15738coll2/id/130952/filename/131163.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

do Comitê, podemos mencionar o trabalho da Pastoral da Criança de incentivo ao aleitamento materno, a ação de Alimentação e Hortas Caseiras e o seu programa de Acompanhamento Nutricional.

Motivo 3 - *Alcançar saúde para todos significa fazer o que é melhor para a saúde desde o início da vida das pessoas*

No ODS 3 – Saúde e Bem-Estar, a atenção à primeira infância é capaz de respaldar diretamente o alcance das metas relativas à redução das mortalidades materna, neonatal e de crianças menores de 5 anos, bem como o acesso universal aos serviços de saúde sexual e reprodutiva.

Um olhar mais abrangente, porém, deve colocar em evidência o grande objetivo preconizado pelo ODS 3, que é a promoção da saúde e do bem-estar para todas as pessoas, em todas as idades. O diretor-geral da Organização Mundial de Saúde (OMS), Tedros Adhanom Ghebreyesus, nos auxilia nessa tarefa quando afirma que a primeira infância é um período de rápido desenvolvimento e uma época em que os padrões de estilo de vida da família podem ser adaptados para aumentar ganhos em saúde. A frase que inspira este motivo número 3 é do representante da OMS.

No Estado de São Paulo, vários programas relacionados a diferentes objetivos estratégicos, presididos pelo objetivo estratégico da saúde pública integrada, convergem para o entendimento proposto pela OMS e impactam de forma positiva a primeira infância. Dentre as Secretarias integrantes do Comitê, os programas situam-se na Saúde, na Educação, no Desenvolvimento Social e na Cultura e Economia Criativa. Vale mencionar como exemplo a ação Linhas de Cuidado das Gestantes e Criança, sob responsabilidade da pasta da Saúde e presente nos 645 municípios de São Paulo, com o objetivo de apoiar gestores e profissionais de saúde para a integralidade da atenção à Primeira Infância.

Motivo 4 - *Os seres humanos aprendem mais – e mais rápido – da gestação aos três anos do que em todo o resto de suas vidas*

O ODS 4 – Educação de Qualidade possui uma meta específica para a primeira infância, que é garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade nesse período da vida, de modo que estejam prontos para o ensino primário. Mas

podemos ir além. De acordo com os especialistas em desenvolvimento infantil, podemos afirmar que a educação de qualidade nos primeiros anos de vida é algo que prepara o indivíduo para toda a sua vida e impacta positivamente a sociedade.

A conselheira do Unicef, Pia Britto, aponta para estudo realizado pela ONU em 73 países que mostrou o impacto do investimento nas pré-escolas: cada dólar investido na educação durante a Primeira Infância significa um aumento de 6 a 17 dólares nos salários do futuro. O psicólogo norte-americano Andrew Meltzoff afirma que no início da vida uma pessoa aprende mais do que aprenderá em qualquer etapa de sua existência. As palavras de Meltzoff foram emprestadas para nosso título do Motivo 4.

No Estado de São Paulo, as políticas públicas para a primeira infância estão em sintonia com o que preconizam o ODS 4 e os especialistas. O Comitê correlacionou, em uma matriz intersetorial-transversal de integração de políticas e ações, as iniciativas das Secretarias da Educação e da Cultura e Economia Criativa que respondem a esse alinhamento. Na Educação, estão quatro programas: Creche Escola; Ler e Escrever; Currículo Paulista para a Educação Infantil; e o Projeto de Alfabetização Ambiental. Na Cultura, encontramos o programa de atividades para educação infantil nos museus públicos.

Motivo 5 – *Um instrumento muito poderoso para o desenvolvimento de um país é dar às meninas a chance de se desenvolverem todo o potencial e de se inserirem no mundo do emprego*

Enfrentar as desigualdades de gênero na primeira infância é uma contribuição decisiva para o alcance das metas do ODS 5 – Igualdade de Gênero e também um caminho para a prosperidade global. Um estudo do Banco Mundial publicado em maio de 2018 com dados de 141 países mostrou que a igualdade de gênero pode aumentar a riqueza das nações em 14% globalmente⁵³.

Gary Darmstadt, reitor adjunto da Universidade de Stanford na área de Saúde Maternal e da Criança, a quem devemos atribuir o título deste Motivo 5, alerta para o fato de que as desigualdades de gênero têm início até mesmo antes da infância. “Algumas vezes, iniciam-se até

53 O estudo *Unrealized Potential: The High Cost of Gender Inequality in Earnings* está disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29865>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

no útero. Em alguns lugares do mundo, pode haver discriminação a partir do momento em que se descobre se o bebê será menino ou menina”, afirmou em entrevista publicada pelo jornal Correio Braziliense em 4 de dezembro de 2016⁵⁴, ocasião em que esteve no Brasil para participar do Simpósio Internacional de Desenvolvimento da Primeira Infância (Recife, PE).

No Estado de São Paulo, as políticas dirigidas à primeira infância realizam o enfrentamento das condições que colocam meninas em desvantagem. Na área do Desenvolvimento Social, o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos cumpre esse papel quando se propõe a fortalecer os vínculos de afetividade familiar e comunitários e prevenir a ocorrência de situações de risco social, em especial a violência doméstica e o trabalho infantil. Na Educação, o Currículo Paulista para a Educação Infantil tem foco na equidade, que atenta para a necessidade de se respeitar a diversidade cultural, socioeconômica, étnico-racial e de gênero.

Importante ressaltar o programa Creche Escola: ao mesmo tempo em que propicia educação infantil com foco na equidade para crianças de 0 a 5 anos de idade, o programa também garante autonomia às mulheres. Na voz de Pia Britto, do Unicef, “a precariedade ou escassez de creches recai normalmente sobre as mães, que não podem voltar ao mercado de trabalho por não terem com quem deixar o filho”.

Motivo 6 – *As habilidades desenvolvidas na infância formam a base para o aprendizado futuro e o sucesso no mercado de trabalho*

O crescimento econômico inclusivo e sustentável, apoiado pelo emprego pleno e produtivo, é um dos desafios lançados pelo ODS 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico. Esse ODS apresenta metas diretamente relacionadas às pessoas jovens e crianças, expressando preocupações como a redução da proporção de jovens sem emprego, educação ou formação.

Preparar jovens para a vida, para o aprendizado contínuo e para o mercado de trabalho é uma tarefa que começa na primeira infância. No guia do Banco Mundial *Como Investir na Primeira Infância*⁵⁵, de 2011, de onde retiramos a frase deste Motivo 6, aprendemos que

54 A matéria está disponível em: <<http://www.trabalho.df.gov.br/correio-braziliense-4-12-2016-o-custo-de-nao-investir-em-igualdade/>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

55 O guia publicado em português pela Editora Singular (com título original em inglês *Investing in Young Children*, publicado em 2010 pelo Banco Mundial) está disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquios/publicacao/crianca_feliz/Como_Investir_na_Primeira_Infancia.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2020.

“estudos neurológicos têm mostrado que as sinapses (ou seja, as conexões ou caminhos entre os neurônios no sistema nervoso) se desenvolvem rapidamente durante esse período, formando a base do funcionamento cognitivo e emocional para o resto da vida da criança”. O estudo conclui que atrasos de desenvolvimento antes dos 6 anos de idade são difíceis de compensar mais tarde na vida.

Para promover o desenvolvimento das crianças de até 6 anos de idade, atuam de forma integrada todas as Secretarias e instituições do Comitê Intersetorial Estadual de Políticas Públicas pela Primeira Infância. Exemplos de políticas articuladas, para além da Educação Infantil, são o Espaço de Leitura, do Fundo Social de Solidariedade, e o Programa Ler e Escrever, da Secretaria da Educação.

Motivo 7 – *O investimento na primeira infância é efetivo tanto para a redução de gastos públicos, como para promover equidade social e prosperidade para todos*

A redução das desigualdades é um tema sensível da Agenda 2030. O ODS 10 – Redução das Desigualdades nos mostra que é preciso empoderar as pessoas, promover a inclusão social, econômica e política de todos e todas e garantir a igualdade de oportunidades. Sem o alcance dessas metas, não se concretiza o desenvolvimento sustentável.

Na janela que se abre de 0 a 3 anos de idade, encontramos, segundo especialistas em desenvolvimento infantil, uma oportunidade para combater as desigualdades. Conforme o relatório Mapeamento de Práticas do Programa São Paulo pela Primeiríssima Infância (2018)⁵⁶, de onde extraímos a ementa deste Motivo 7:

Estudos mostram que quando as condições para o desenvolvimento durante a primeira infância, especialmente do nascimento aos três primeiros anos de vida, são boas, as crianças terão mais possibilidades para alcançar o melhor em seu potencial. Com isso, elas têm maiores chances de se tornarem um adulto mais equilibrado, produtivo e realizado

56 O mapeamento está publicado no Boletim do Instituto de Saúde – BIS, v. 19, n. 1, 2018, disponível em: <<https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/bis-programa-sppi-mapeamento-praticas/>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

Com essa perspectiva, o Comitê mantém o programa São Paulo pela Primeiríssima Infância em destaque em sua matriz de políticas intersetoriais. Fruto da parceria entre a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, a Secretaria da Saúde e os municípios paulistas, o programa beneficia gestantes e promove o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 3 anos, por meio da qualificação do atendimento nos serviços de Saúde, Educação Infantil e Desenvolvimento Social. Também se conforma como importante política pública alinhada ao ODS 10 o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), da Secretaria de Desenvolvimento Social, fortemente presente nas áreas de maior vulnerabilidade.

Motivo 8 – *Programas de Desenvolvimento na Primeira Infância estabelecem padrões de consumo, atitudes em relação à conservação e práticas comportamentais que preservam o meio ambiente. O que as crianças aprendem cedo dura a vida toda*

A afirmação em destaque é da conselheira do Unicef e remete especialmente ao ODS 12 – Consumo e Produção Responsáveis, e à meta de fazer, até o ano 2030, com que as pessoas em todos os lugares tenham informação relevante e conscientização para o desenvolvimento sustentável e estilos de vida em harmonia com a natureza. No plano nacional, cumpre registrar o importante marco da Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795, de 27 de abril de 1999), que em seu artigo 2º posiciona a educação ambiental como “um componente essencial e permanente da educação nacional, devendo estar presente, de forma articulada, em todos os níveis e modalidades do processo educativo, em caráter formal e não-formal”.

No planejamento estadual, a questão é tratada pelo programa de educação ambiental, cidadania e melhoria da qualidade de vida. Para alcançar as crianças com essa temática, o Governo de São Paulo realiza o Projeto de Alfabetização Ambiental, situado na matriz de políticas intersetoriais do Comitê da Primeira Infância e desenvolvido pelas Secretarias da Educação e de Infraestrutura e Meio Ambiente.

Motivo 9 – *Programas de educação infantil são estratégia anticrime*

A construção de sociedades pacíficas, com acesso à justiça para todos e o fim de todas as formas de violência é contemplada pelo ODS 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes. Em São Paulo, o objetivo estratégico da segurança para a sociedade abraça as metas desse ODS.

Impactos da educação infantil de qualidade e da atenção integral à criança na Primeira Infância sobre esses objetivos foram largamente analisados por James Heckman. Suas pesquisas o levaram a afirmar que o investimento na primeira infância é, também, uma “estratégia anticrime”. Em entrevista à BBC News Brasil em 21 de maio de 2019, Heckman respondeu a uma pergunta sobre a relação entre o bom desenvolvimento infantil e a ocorrência de crimes: “Esse é o principal resultado de todos esses programas de educação infantil. O maior retorno para cada dólar investido em todos eles é a redução de crimes e a criação de um ambiente encorajador para as crianças”, defendeu⁵⁷.

Em São Paulo, para além das políticas públicas integradas que visam ao desenvolvimento integral na primeira infância e que incidem diretamente sobre a ideia defendida por Heckman, o Comitê da Primeira Infância articula políticas direcionadas para a garantia da proteção às crianças, por meio da Secretaria da Justiça e Cidadania. São iniciativas voltadas, por exemplo, para crianças que se encontram comprovadamente em situação de ameaça de morte e envolvem transferência para locais compatíveis com a proteção da vida da criança; transferência de matrícula escolar; preservação da identidade, imagem e dados pessoais e acompanhamento com assistência social, médica e psicológica.

Motivo 10 - *A Política Nacional Integrada para a primeira infância será formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersetorial que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância*

Encontramos no artigo 6º da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, reconhecida como o Marco Legal da Primeira Infância, a chave para este que encerra a lista dos 10 Motivos para fazer no presente o que pensamos para o futuro.

O propósito do ODS 17 – “Parcerias e Meios de Implementação” caminha na mesma direção da citada lei, especialmente se considerarmos a sua meta 17.17: incentivar e promover parcerias públicas, público-privadas e com a sociedade civil eficazes, a partir da experiência das estratégias de mobilização de recursos dessas parcerias. No Plano Plurianual do Estado de São Paulo 2020-2023, esse ODS é espelhado no objetivo estratégico da gestão pública moderna e eficiente.

57 A entrevista está disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/geral-48302274>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

Para realizar sua tarefa de articulação de políticas para a primeira infância, o Comitê Intersetorial Estadual segue à risca o que preconizam o Marco Legal da Primeira Infância, o ODS 17 e o PPA paulista. A descrição de algumas de suas competências evidencia o compromisso do Comitê com a intersetorialidade e as parcerias:

- promover a articulação intersetorial com vistas ao atendimento das necessidades integrais da criança e ao fortalecimento das redes de proteção e cuidado no território estadual;
- atuar em regime de colaboração com a União e os Municípios para o pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância;
- apoiar a implementação do Plano Estadual da Primeira Infância e monitorar sua execução por meio da intersetorialidade e da integração de políticas e ações;
- promover ações de sensibilização e articulação com os gestores municipais.

Conclusão

No Estado de São Paulo, o Plano Plurianual encontra-se em alinhamento com os objetivos globais de desenvolvimento sustentável. O Comitê Intersetorial Estadual de Políticas Públicas pela Primeira Infância, em atendimento ao que preconizam estas ferramentas de planejamento e o Marco Legal da Primeira Infância, inseriu em sua matriz de articulação de políticas públicas a Agenda 2030 e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. O estado de São Paulo desde 2016 se ocupa de produzir estatísticas para esse acompanhamento, tendo publicado em 2019 o 1º Relatório de Acompanhamento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2016-2019⁵⁸.

Como apresentado ao longo dos 10 Motivos para priorizar ações para a primeira infância, a decisão do Governo mantém São Paulo em sintonia com os mais avançados estudos no campo do desenvolvimento infantil e contribui para a concretização do desenvolvimento sustentável – “aquele que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades” – investindo, para isso, nas pessoas que formarão as futuras gerações.

58 O Relatório está disponível em: <<http://www.ppa.sp.gov.br/PPA2023/download?pdf=1relatorioacompanhamento>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

3

Contribuições da estratégia de visita domiciliar em programas centrados na família: parentalidade e desenvolvimento da criança

Elisa Rachel Pisani Altafim
Maria Beatriz Martins Linhares

A família é o primeiro microcontexto do qual a criança participa ativamente, exercendo grande influência em sua trajetória de desenvolvimento, especialmente na fase da primeira infância⁵⁹. Nesse contexto proximal se estabelecem as primeiras relações interpessoais significativas realizadas de forma direta e face a face, formando-se as relações de vínculo ou apego⁶⁰ com seus principais cuidadores familiares⁶¹. Nesse cenário, os pais

59 A primeira infância consiste na fase de desenvolvimento das crianças do nascimento até seis anos de idade.

60 O apego significa um vínculo ou ligação afetiva entre a criança e uma figura de apego (comumente um cuidador), visando assegurar o atendimento das necessidades de segurança e proteção da criança, com a finalidade de sobreviver. Veja mais em *Attachments across the lifespan* (Ainsworth, 1985) e *An ethological approach to personality development* (Ainsworth & Bowlby, 1991).

61 BRONFENBRENNER, U. *Bioecologia do desenvolvimento humano: Tornando os seres humanos mais humanos*. Porto Alegre: ArtMed, 2011.

exercem um papel importante nos processos de socialização e na construção da personalidade dos seus filhos. Destaca-se que a qualidade das interações interpessoais estabelecidas no ambiente familiar pode atenuar ou agravar os efeitos negativos de fatores de risco para problemas de desenvolvimento da criança⁶².

O presente capítulo visa tratar da importância da função parental, denominada como parentalidade, sua implicação para o desenvolvimento infantil e a potencialidade da estratégia da visita domiciliar, presente em programas de políticas públicas, para o fortalecimento dessa função.

Parentalidade e desenvolvimento da criança

O desenvolvimento da criança na primeira infância requer um “cuidado nutridor” (em inglês, *nurture care*), que envolve garantir saúde, nutrição, segurança, proteção, aprendizagem e cuidadores responsivos, e que é fornecido pelas interações dos pais e da família e amparado por um ambiente que fortaleça essas interações⁶³. Esse tipo de cuidado refere-se a uma *parentalidade positiva* para promoção do desenvolvimento infantil, que pode ser definida como comportamentos dos pais baseados no melhor interesse da criança e que asseguram a satisfação das suas principais necessidades e a sua capacitação, envolvendo cuidar, proteger e guiar a criança para a trajetória até a maturidade, com investimento e compromisso⁶⁴.

A *parentalidade negativa*, por sua vez, pode ser caracterizada por comportamentos dos pais que envolvem o uso da violência contra a criança, tais como punição física (tapas, palmadas, puxões de orelha), psicológica (gritar e ameaçar) e negligência ao

62 LINHARES, M. B. M. Família e desenvolvimento na primeira infância: processos de autorregulação, resiliência e socialização de crianças pequenas. In: PLUCIENNIK, G. A.; LAZZARI, M. F.; CHICAGO, M. F. (Orgs). *Fundamentos da família como promotora do desenvolvimento infantil: parentalidade em foco*. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2015, p.70-82.

63 BLACK, M. M. et al. Early childhood development coming of age: science through the life course. *Lancet*, v. 389, n. 10064, p. 77-90, 2017.

64 Ver o estudo de Linhares, M. B. M. Linhares, *Família e desenvolvimento na primeira infância: Processos de autorregulação, resiliência e socialização de crianças pequenas* (2015) referido anteriormente. Ver também BROOKS, J. Parenting is a process. In: Brooks, J. *The process of parenting*. 9 ed. Chap. 1, pp. 2-32. Mayfield Publishing Company, 2013.

não atender as necessidades básicas da criança⁶⁵. Estima-se que, no Brasil, metade das crianças estejam expostas à agressão psicológica ou física por parte de seus cuidadores⁶⁶.

Estudos nacionais com mães de crianças até um ano de idade demonstraram que cerca de 10% das participantes relataram bater com mão ou com objetos no filho⁶⁷; mesmo que esse comportamento ocorra com baixa frequência, esse dado é bem preocupante, tendo em vista serem crianças pequenas. Adicionalmente, é preciso considerar que a parentalidade negativa pode levar ao indesejável ciclo da violência intergeracional⁶⁸, que compromete negativamente as práticas parentais de diversas gerações e que precisa ser interrompido da mesma forma que o ciclo da pobreza.

Existem muitos fatores que influenciam a parentalidade, incluindo a evolução e a história, a biologia e a etologia, a configuração familiar, o nível socioeconômico, a cultura, assim como as próprias características das crianças⁶⁹. A parentalidade está associada a configurações familiares, número de filhos⁷⁰ e idade da criança⁷¹. A parentalidade é multideterminada, e os contextos sociais, incluindo a família, desempenham um papel importante que pode influenciar tanto de forma benéfica como de forma prejudicial o uso de práticas parentais positivas⁷².

65 SILVA, J. *ACT Raising Safe Kids Program*. Washington, DC: American Psychological Association, 2011.

66 CUARTAS, J. et al. Early childhood exposure to non-violent discipline and physical and psychological aggression in low-and middle-income countries: national, regional, and global prevalence estimates. *Child Abuse & Neglect*, v. 92, p. 93-105, 2019.

67 ALTAFIM, E. R. P.; SCHIAVO, R. D. A.; RODRIGUES, O. M. P. R. Práticas parentais de mães adolescentes: um estudo exploratório. *Temas sobre desenvolvimento*, v. 16, n. 93, p. 104-110, 2008. Ver também: ALTAFIM, E. R. P.; RODRIGUES, O. M. P. R. Maternal educational practices during the first year of life. *Journal of Human Growth and Development*, v. 25, n. 3, p. 257-262, 2015.

68 ASMUNDSON, G. J. G.; AFIFI, T. O. *Adverse Childhood experiences: using evidence to advance research, practice, policy, and prevention*. Cambridge: Elsevier, 2020.

69 BORNSTEIN, M. H. *Series foreword monographs in parenting*. In: BORNSTEIN, M. H.; BRADLEY, R. H. (Eds.). *Socioeconomic status, parenting, and child development*. New York, NY: Routledge, 2014, pp. ix-x.

70 RODRIGUES, O. M. P. R.; NOGUEIRA, S. C.; ALTAFIM, E. R. P. *Práticas parentais maternas e a influência de variáveis familiares e do bebê*. *Pensando famílias*, Porto Alegre, v. 17, n. 2, p. 71-83, 2013.

71 RODRIGUES, O. M. P. R.; ALTAFIM, E. R. P.; SCHIAVO, R. *Práticas parentais de mães adultas e adolescentes com bebês de um a doze meses*. *Aletheia*, n. 34, 2011.

72 BELSKY, J. *The determinants of parenting: a process model*. *Child Development*, v. 55, n. 1, p. 83-96, 1984.

Programas centrados no desenvolvimento da parentalidade positiva na primeira infância, que visam melhorar a responsividade parental⁷³, de um lado podem reduzir experiências adversas a que as crianças podem ser expostas nesta fase do desenvolvimento (por exemplo, má nutrição, negligência, abusos e exposição à violência familiar) e, de outro lado, podem impactar positivamente no desenvolvimento cognitivo e socioemocional das crianças, assim como na sua estrutura e funcionamento cerebral e saúde física⁷⁴.

Programas destinados aos pais proporcionam experiências e oportunidades que favorecem o desenvolvimento e a aprendizagem, para que os pais cumpram de maneira eficaz suas responsabilidades na educação de seus filhos⁷⁵. Programas parentais de prevenção universal que se mostraram efetivos na promoção da parentalidade positiva apresentaram objetivos semelhantes tais como: a) aumentar o conhecimento dos pais sobre o desenvolvimento da criança; b) promover práticas e habilidades parentais eficazes; c) incentivar a utilização de comportamentos parentais não violentos e abusivos; d) promover relações harmoniosas entre pais e filhos⁷⁶. As intervenções que promovem aquisição e/ou manutenção das práticas parentais positivas e a diminuição das práticas negativas podem auxiliar no desenvolvimento saudável das crianças⁷⁷.

De acordo com estudo de Sameroff e Fiese⁷⁸, a realização de intervenções educativas com pais, a fim de ensinar e promover estratégias e práticas educativas adequadas, é fundamental para desenvolver competências parentais básicas para regular o comporta-

73 Responsividade parental refere-se às habilidades dos pais de responder prontamente e de forma apropriada às demandas das crianças. Para saber mais, ver: MCFADDEN, K. E.; TAMIS-LEMONDA, C. S. *Maternal responsiveness, intrusiveness, and negativity during play with infants: contextual associations and infant cognitive status in a low-income sample*. *Infant Mental Health Journal*, v. 34 n. 1, p. 80-92, 2013.

74 BRITTO, P. R., Lye et al. *Nurturing care: promoting early childhood development*. *Lancet*, v. 389, n. 10064, p. 91-102, 2017.

75 TRIVETTE, C. M.; DUNST, C.J. *Community-based parent support programs*. In: Tremblay, R. E.; Barr, R. G.; Peters, R. D. V. (Eds.), *Encyclopedia on early childhood development*. Montreal, Quebec: Centre of Excellence for Early Childhood Development, 2009, p. 1-7. Disponível em: <http://www.child-encyclopedia.com/documents/Trivette_DunstANGxp_rev.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2020.

76 ALTAFIM, E. R. P.; LINHARES, M. B. M. *Universal violence and child maltreatment prevention programs for parents: a systematic review*. *Psychosocial Intervention*, v. 25, n. 1, p. 27-38, 2016.

77 ALTAFIM, E. R. P.; RODRIGUES, O. M. P. R. *Relacionamento mãe-bebê: estratégias utilizadas na educação e cuidado dos filhos*. *Movimenta*, v. 6, n. 3, p. 503-504, 2013.

78 SAMEROFF, A. J.; FIESE, B. H. *Transactional regulation: the developmental ecology of early intervention*. *Handbook of early childhood intervention*, v. 2, p. 135-159, 2000.

mento das crianças. A base dos processos de regulação fisiológica (por exemplo ciclo de vigília e sono), emocional (por exemplo controle do medo ou da raiva) e comportamental (por exemplo controle de impulsos ou agressividade) das crianças se estabelece na primeira infância, permitindo o processo de autorregulação⁷⁹, tão necessário para a socialização e aprendizagem⁸⁰. Ressalta-se que a regulação emocional e comportamental materna está diretamente relacionada a problemas de comportamentos das crianças⁸¹. Assim, verifica-se a necessidade de programas de parentalidade abordarem aspectos da regulação emocional e comportamental.

Por que investir em programas centrados na parentalidade?

Uma série de relevantes estudos sobre desenvolvimento na primeira infância na revista científica *Lancet* demonstrou evidências robustas sobre a importância social de se investir na primeira infância⁸². Também se evidencia o risco da perda de potencial de desenvolvimento nas crianças até os cinco primeiros anos de vida e seu impacto negativo na sociedade, principalmente no caso de países em desenvolvimento⁸³.

Entre as várias razões que sustentam a relevância do investimento em programas de parentalidade, com comprovação científica, destacam-se: contribuição para a qualificação do cuidado parental com as crianças no contexto familiar; fortalecimento de um relevante eixo estruturante e organizador do desenvolvimento infantil; garantia de uma base segura para

79 Autorregulação pode ser definida como a habilidade de monitorar e modular a emoção, a cognição e o comportamento, para atingir um objetivo e/ou adaptar as demandas cognitivas e sociais a situações específicas; do controle externo passa a haver uma regulação interna, decorrente do processo de internalização e controle voluntário mediado pelo próprio indivíduo. Para mais, ver Sroufe, L. A. *Emotional development: the organization of emotional life in the early years*. New York: Cambridge University Press, 1995.

80 LINHARES, M. B. M.; MARTINS, C. B. S. *O processo de autorregulação no desenvolvimento de crianças*. Estudos de Psicologia, Campinas, v. 32, n. 2, p. 281-293, 2015.

81 ALTAFIM, E. R. P.; MCCOY, D. C.; LINHARES, M. B. M. *Relations between parenting practices, socioeconomic status, and child behavior in Brazil*. Children and youth services review, v. 89, p. 93-102, 2018.

82 GRANTHAM-MCGREGOR, S. et al. *Developmental potential in the first 5 years for children in developing countries*. Lancet, v. 369, p. 60-70, 2017. Ver também o estudo de Black et al. (2017) referido anteriormente e de Engle, P. L. et al. *Strategies for reducing inequalities and improving developmental outcomes for young children in low-income and middle-income countries*. Lancet, v. 378, n. 9799, p. 1339-1353, 2011.

83 LO, S.; DAS, P.; HORTON, R. *A good start in life will ensure a sustainable future for all*. Lancet, v. 389, p. 8-9, 2017

o desenvolvimento emocional do indivíduo; qualificação do ambiente familiar como espaço de estímulo oportuno das primeiras aprendizagens no desenvolvimento das crianças; prevenção ou quebra do ciclo intergeracional da violência intrafamiliar; estabelecimento dos processos de autorregulação e socialização dos indivíduos; entre outros. Inegavelmente, investir na parentalidade constitui um fator potente que contribui, sobremaneira, para o desenvolvimento sadio e adaptativo, tanto em nível individual, quanto para o desenvolvimento sustentável dos valores humanos na sociedade, em nível do macrocontexto.

Em um estudo qualitativo com representantes da Organização das Nações Unidas (ONU), financiadores, implementadores, advogados e pesquisadores, foram identificadas prioridades-chaves para promover uma agenda integrada de prevenção contra a violência e de desenvolvimento da primeira infância em países de baixa e média renda. Entre essas prioridades incluem-se a parentalidade e as relações entre pais e filhos, sistemas familiares, desenvolvimento de um contexto ecológico, fortalecimento e integração de sistemas e construção e aplicação prática de evidências científicas⁸⁴.

No contexto brasileiro, existe um conjunto favorável de leis que afirmam sobre este investimento no fortalecimento da parentalidade positiva para assegurar o bom desenvolvimento infantil. Primeiramente, desde 1990, temos o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990), que dispõe sobre a proteção integral à criança e ao adolescente, visando facultar os direitos ao desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social, em condições de liberdade e de dignidade, de forma igualitária, sem qualquer tipo de discriminação. Nesta lei, de forma clara, os agentes da família, da comunidade, da sociedade em geral e do poder público são chamados ao dever de cuidar com proteção e segurança, sem negligência e violência, das crianças. O poder público deve assegurar, em caráter prioritário, a proteção infanto-juvenil nos serviços públicos, formulando e executando políticas sociais e destinando de forma privilegiada recursos para essa finalidade.

Em segundo lugar, o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016) estabelece princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para os primeiros seis anos da vida da criança, especialmente para as

84 EFEVBERA, Y. et al. *Early childhood development plus violence prevention in low-and middle-income countries: a qualitative study*. Children & society, v. 31, n. 2, p. 98-109, 2017.

crianças em situação de vulnerabilidade. Esta lei insere a criança como prioridade no desenvolvimento de programas, capacitação profissional e formulação de políticas públicas e destaca a importância de programas de orientação e capacitação para gestantes e famílias com filhos na primeira infância, para melhorar as relações afetivas e estimular o desenvolvimento integral da criança.

Em terceiro lugar, a Lei Menino Bernardo (Lei nº 13.010, de 26 de junho de 2014) focaliza o direito da criança e do adolescente de ser educado e cuidado sem o uso de castigo físico ou de tratamento cruel ou degradante e aponta para o incentivo a políticas públicas como programas de capacitação para pais, a fim de orientá-los sobre práticas educativas positivas.

Os aspectos legais asseguram os direitos de proteção e segurança à infância e, simultaneamente, destacam a importância de os pais serem reconhecidos como os principais agentes promotores do desenvolvimento infantil. Nesse sentido, as leis brasileiras supracitadas sinalizam claramente para as agências governamentais a necessidade de planejar, financiar e implementar políticas públicas compromissadas na sua gênese com intervenções centradas na família, a fim de assegurar a parentalidade com o “cuidado integral e nutridor” do desenvolvimento infantil.

Estratégia de visita domiciliar em programas centrados na parentalidade

Os programas de visitas domiciliares reconhecem que as experiências de vida iniciais de um indivíduo podem moldar as trajetórias de saúde ao longo do ciclo vital, assim como a parentalidade positiva configura-se como uma experiência central do início da vida para promover o funcionamento familiar saudável⁸⁵. Portanto, o ambiente familiar é o principal contexto para intervenções centradas na parentalidade. O objetivo central das visitas domiciliares é melhorar a qualidade de vida das crianças e de seus pais⁸⁶.

85 MINKOVITZ, C. S.; O'NEILL, K. M.; DUGGAN, A. K. *Home visiting: A service strategy to reduce poverty and mitigate its consequences*. *Academic Pediatrics*, v. 16, n. 3, S105-S111, 2016.

86 Ver o estudo de Trivette e Dunst, “Community-based parent support programs” (2009), referido anteriormente.

Os programas de visita domiciliar fornecem informações e apoio aos pais durante a fase da gestação e primeira infância, que é um período sensível para o desenvolvimento integral e saudável da criança⁸⁷.

A visita domiciliar constitui-se em uma estratégia de intervenção preventiva que pode ser implementada em diferentes contextos tais como assistência básica à saúde e a assistência social. De acordo com o modelo do programa, pode incluir diferentes componentes, tais como: compartilhamento de estratégias de parentalidade positiva e brincadeiras para estimulação do desenvolvimento da criança e aprendizagem; identificação de sintomas depressivos dos pais, uso de substâncias e violência intrafamiliar; e conexão dos pais a programas que os auxiliem em suas necessidades, tais como serviços de saúde e assistência social⁸⁸. Avaliações de impacto demonstram que programas de visita domiciliar são eficazes na promoção de relações familiares saudáveis, fortalecimento do desenvolvimento integral da criança, prevenção de maus-tratos infantis, avanço da prontidão escolar e melhoria da saúde física e mental materna⁸⁹.

A qualidade das capacitações e treinamentos dos visitadores domiciliares e a supervisão contínua são componentes cruciais para o sucesso dos programas de visitas domiciliares⁹⁰. Portanto, a participação ativa dos supervisores nas atividades de treinamento, o estabelecimento de metas e o monitoramento maximizam as chances de os visitadores utilizarem as habilidades aprendidas em seu trabalho com suas famílias.

No que se refere aos treinamentos, além da troca de conhecimentos e aprimoramento de habilidades, é preciso desenvolver uma sensibilização com as equipes, assegurar um clima motivacional para o trabalho com as famílias e oferecer suporte continuado por um período. Deve-se identificar e fortalecer lideranças nas equipes que tenham a mentalidade (*mindset*) para investir profissionalmente na primeira infância como meio de transformação social e que estabeleçam bom relacionamento com os demais membros.

87 SUPPLEE, L. H.; DUGGAN, A. *Innovative research methods to advance precision in home visiting for more efficient and effective programs*. Child Development Perspectives, v. 13, n. 3, p. 173-179, 2019.

88 Ver o estudo de Minkovitz, O'Neill e Duggan, *Home visiting: a service strategy to reduce poverty and mitigate its consequences* (2016), referido anteriormente.

89 DUFFEE, J. H. et al. *Early childhood home visiting*. Pediatrics, v. 140, n. 3, e20172150, 2017.

90 SCHULTZ, D. et al. *Effective home visiting training: key principles and findings to guide training developers and evaluators*. Maternal and Child Health Journal, v. 22, n. 11, p. 1563-1567, 2018.

Programas de visita domiciliar no Brasil

No Brasil, desde 1990, a Estratégia Saúde da Família, iniciativa no âmbito do Ministério da Saúde do governo federal, constitui-se em um programa centrado na saúde e bem-estar da família, sendo implementado em diversos municípios de diferentes regiões do país. Essa iniciativa, que tem como aspecto central a estratégia de visita domiciliar, mostrou ser efetiva para relevantes questões relacionadas à saúde pública. Tornou-se uma referência para outros programas que incluíram a visita domiciliar nos componentes estratégicos de implementação.

Em 2003, surge no Brasil o primeiro programa de parentalidade criado por um governo de estado, o Primeira Infância Melhor (PIM), do Rio Grande do Sul, transformado em política pública três anos depois⁹¹. Subsequentemente, alguns programas de fortalecimento da primeira infância com a realização de visitas domiciliares foram implementados no Brasil, a saber: Programa Mãe Curitibana, Programa Mãe Coruja Pernambucana, Programa Primeira Infância Acreana (PIA), Programa Família que Acolhe, Programa Arapiraca Garante a Primeira Infância (AGAPI), Programa São Paulo pela Primeiríssima Infância (SPPI), Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (PADIN), Programa Cresça com Seu Filho e São Paulo Carinhosa⁹².

Em consonância com a legislação do Marco Legal da Primeira Infância, em 2016, o governo federal lançou o Programa Criança Feliz, que se configura em programa de visita domiciliar (Brasil, Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016). Esse programa tem como objetivo promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. O público-alvo constitui-se de famílias com gestantes e crianças de até três anos de idade, atendidas pelo Programa Bolsa Família, famílias com crianças de até seis anos atendidas pelo Benefício

91 PERES, A.; BAUER, M. *Da ciência à prática: os programas de apoio ao desenvolvimento infantil na América Latina*. São Paulo: Cross Content, 2018. Disponível em: <<https://bernardvanleer.org/pt-br/publications-reports/da-ciencia-a-pratica-os-programas-de-apoio-ao-desenvolvimento-infantil-na-america-latina/>>. Acesso: 20 nov. 2020.

92 COMITÊ CIENTÍFICO DO NÚCLEO CIÊNCIA PELA INFÂNCIA. *Visita domiciliar como estratégia de promoção do desenvolvimento e da parentalidade na primeira infância*. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2018. Disponível em: <<https://ncpi.org.br/publicacoes/visita-domiciliar-como-estrategia-de-promocao-do-desenvolvimento-e-da-parentalidade-na-primeira-infancia/>>. Acesso em: 20 nov. 2020.

de Prestação Continuada ou crianças de até seis anos que estão afastadas do convívio familiar. A partir de 2019, o público foi estendido para gestantes e crianças de até 36 meses inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal – CadÚnico.

Pesquisas sobre programas de visita domiciliar

Em um *working paper* do Comitê Científico do Núcleo de Ciência pela Infância constatou-se, em 2018, na revisão de literatura nacional de que não havia estudos publicados em revistas científicas sobre os impactos dos programas de visita domiciliar centrados na parentalidade e no desenvolvimento infantil. Os principais achados dos estudos internacionais revisados mostraram que os programas de visitas domiciliares envolveram prevenção do tipo universal ou seletiva (por exemplo: crianças nascidas prematuras, mães com problemas de saúde mental de ansiedade e depressão, mães adolescentes, e ambientes violentos). Na visita domiciliar foram desenvolvidos programas educativos, na forma presencial com orientações, *role-play* ou impressos, ou na forma remota por meio de vídeos e mensagens pelo celular. Os conteúdos trabalhados nas visitas focalizavam os seguintes aspectos: aconselhamento pré-natal; aconselhamento e reconhecimento de sentimentos parentais; manejo do comportamento do choro das crianças para ajudar na regulação emocional e evitar a síndrome do bebê sacudido; estímulo a brincadeiras e leituras com as crianças; suporte à saúde mental materna focalizada na depressão e dependência de drogas; suporte a mães adolescentes com foco na saúde mental e parentalidade positiva (mais responsividade parental e monitoramento das crianças e menos disciplina rígida, coercitiva e negligente). Pode-se verificar a importância de programas com estratégia de visita domiciliar para fortalecer a parentalidade, porém mostrou-se uma lacuna de evidências científicas sobre esse tema no Brasil, sendo identificados apenas estudos internacionais sobre o tema. Esse aspecto revela a necessidade do desenvolvimento de estudos e da ampla divulgação no meio científico dos resultados obtidos com esses programas no cenário nacional.

Pode-se destacar que, em 2018, teve início a coleta de dados de um estudo de avaliação de impacto do Programa Criança Feliz em 30 municípios de seis estados brasileiros (Bahia, Ceará, Goiás, Pará, Pernambuco e São Paulo), coordenado por professores pes-

quisadores da Universidade Federal de Pelotas⁹³. O estudo em andamento tem como objetivo principal avaliar se o programa, implementado em condições de rotina em larga escala, resulta em um impacto significativo sobre o desenvolvimento infantil. Esse estudo é pioneiro por utilizar uma metodologia rigorosa para avaliar um programa implementado em larga escala como política pública a nível nacional. Os resultados poderão produzir evidências do funcionamento do programa de visita domiciliar e informações para aprimorar sua implementação.

Recentemente, foi publicado um estudo⁹⁴ sobre o impacto do programa domiciliar Primeira Infância Melhor, cujos resultados revelaram impactos modestos do PIM nos desfechos de desenvolvimento da criança na fase de quatro a seis anos de idade, avaliados por meio do *Early Development Instrument* – EDI, adaptado para o português. Esse estudo tem o mérito de avaliar e disseminar os resultados de um programa implementado em larga escala como política pública estadual e seu impacto no desenvolvimento das crianças. Conforme ressaltado pelos autores, o Brasil possui poucas evidências sobre iniciativas e programas na área de desenvolvimento da primeira infância. Assim, verifica-se a importância de realizar novos estudos com avaliações precisas sobre seus impactos, o que transcende a análise de implementação dos programas, tais como número de famílias atendidas, número de visitas realizadas, número de profissionais capacitados, recursos utilizados, entre outros indicadores. Esses aspectos de implementação são necessários, mas não suficientes para a aferição da efetividade dos programas de visita domiciliar que têm por alvo fortalecer a parentalidade de desenvolvimento infantil.

Atualmente, encontra-se em andamento um estudo randomizado controlado para avaliar o impacto do PIM no desenvolvimento das crianças, em diversas cidades do Estado do Rio Grande do Sul, coordenado pela equipe de pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV Clear – Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para o Brasil e África Lusófona). Outro estudo em andamento⁹⁵ a ser destacado é um randomizado escalonado que tem como objetivo avaliar o impacto no desenvolvimento da criança e

93 SANTOS, I. S., et al. *Estudo de linha de base da avaliação de impacto do Programa Criança Feliz*. Cadernos de Estudos, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, v. 35, p. 13-58, 2020.

94 GONÇALVES, T. R.; DUKU; JANUS, M. *Developmental health in the context of an early childhood program in Brazil: the “Primeira Infância Melhor” experience*. Reports in Public Health, v. 35, n. 3, e00224317, 2019.

95 BRENTANI, A., et al. *Survive and Thrive in Brazil: the Boa Vista Early Childhood Program: study protocol of a stepped-wedge, randomized controlled trial*. Trials, v. 21, p. 1-10, 2020.

relação custo-eficácia de um programa, adaptado do *Reach Up and Learn*, aplicado de duas formas, como visita domiciliar e em grupo, enquanto política pública no município de Boa Vista – Roraima, Brasil.

As pesquisas sobre impactos de programas de visita domiciliar podem identificar “o que” funciona melhor em um programa e “para que” especificamente funciona, visando melhorar os resultados a fim de atingir plenamente as famílias⁹⁶. Identificar resultados negativos nas avaliações, ou seja, aspectos que “não funcionam”, é tão importante quanto descobrir “o que funciona”⁹⁷, pois pode fornecer subsídios para o aprimoramento e adaptação dos programas.

Uma avaliação deve verificar se os resultados esperados foram alcançados, diferentemente do monitoramento, que avalia se um programa está em conformidade com os padrões de desempenho especificados, por exemplo o número de participantes atendidos. A realização de pesquisas nessa área é crucial para compreender a variabilidade nos resultados e como adaptar da melhor forma os modelos existentes para atender às necessidades das populações e comunidades, e para identificar os elementos e conteúdos centrais para diminuir as consequências negativas da pobreza⁹⁸.

A transferência de evidências científicas para a prática é fundamental. Recomenda-se que pesquisas em programas de visita domiciliar explorem e melhorem a compreensão sobre os seguintes aspectos: como envolver e engajar comunidades de difícil alcance e de alto risco (famílias com baixa escolaridade, socialmente isoladas e que vivem na pobreza); como aplicar em larga escala programas bem-sucedidos, assegurando-se sua fidelidade na implementação; como promover a intersectorialidade entre serviços de saúde e programas domiciliares; como adaptar a implementação dos programas para atender às demandas de populações diversas, com potencialidades e desafios heterogêneos; como identificar a relação entre custo e benefício e retorno sobre o investimento realizado, assim como sobre os componentes do programa⁹⁹.

96 Ver estudo de Supplee e Duggan, *Early childhood home visiting* (2019), referido anteriormente.

97 METZ, A. J. (2007). *Why conduct a program evaluation? Five reasons why evaluation can help an out-of-school time program*. Research-to-Results Brief, Publication 2007-31, 1, 4.

98 Ver o estudo de Minkovitz, O’Neill e Duggan, *Home visiting: A service strategy to reduce poverty and mitigate its consequences* (2016), referido anteriormente.

99 Ver o estudo de Duffee et al., *Early childhood home visiting* (2017), referido anteriormente.

Os resultados das pesquisas podem apontar o treinamento necessário para que os profissionais realizem o programa de forma mais eficaz¹⁰⁰. Desta forma, outra área a ser explorada pelas pesquisas para aprimorar os programas de visita refere-se às capacitações e ao apoio técnico necessário para os visitadores e seus supervisores, à compreensão da estrutura e avaliação dos treinamentos, ao envolvimento dos supervisores e à determinação se a avaliação do treinamento ocorre ou não¹⁰¹.

Embora as pesquisas enfrentem desafios, principalmente em relação a organização e custos, as informações obtidas a partir de uma avaliação de impacto de programa podem ajudar a otimizar e direcionar recursos de forma mais econômica e efetiva. Além disso, o compartilhamento com a comunidade dos achados em relação à eficácia de um programa aumenta o engajamento, o apoio e a confiança das famílias, pois estas percebem a relevância do programa, ou seja, que “vale a pena” participar.

Considerações finais

Concluindo, a visita domiciliar em programas centrados na família com o objetivo de fortalecer a parentalidade e o desenvolvimento infantil apresenta evidências científicas que permitem planejar a sua implementação em escala sustentável no âmbito das políticas sociais. A respeito do delineamento do programa de visita domiciliar para fortalecer a parentalidade e o desenvolvimento infantil, algumas considerações precisam ser feitas sobre objetivos, resultados esperados e procedimentos de treinamento, implementação e monitoramento, assim como plano de avaliação e reavaliação.

Primeiramente, deve-se delinear a Teoria da Mudança¹⁰², definindo o que se pretende com essa estratégia de visita domiciliar, a população-alvo, os resultados esperados a curto prazo que podem ser obtidos diretamente após a intervenção (*targets*), os resultados indiretos a médio e longo prazo que podem ocorrer como decorrência da intervenção (*outcomes*),

100 Ver o estudo de Metz, *Why conduct a program evaluation? Five reasons why evaluation can help an out-of-school time program* (2017), referido anteriormente.

101 Ver o estudo de Schultz et al., *Effective home visiting training: key principles and findings to guide training developers and evaluators* (2018), referido anteriormente.

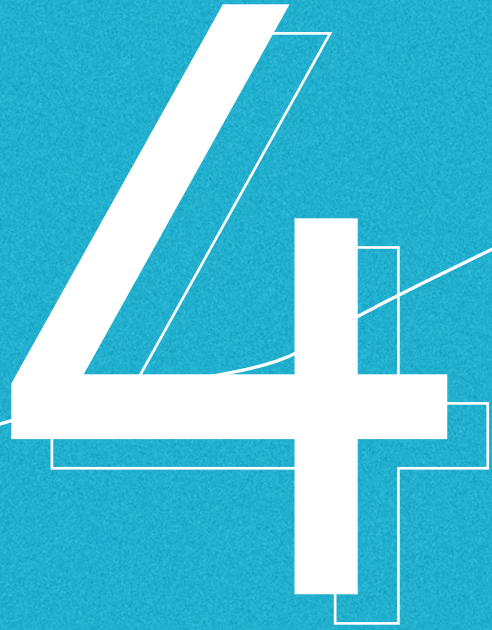
102 SCHINDLER, H. S.; FISHER, P. A.; SHONKOFF, J. P. *From innovation to impact at scale: lessons learned from a cluster of research-community partnerships*. *Child Development*, v. 88, n. 5, p. 1435-1446, 2017.

incluindo a definição de materiais, estratégias e planos de avaliação. Deve-se também pensar sobre eventos que podem aumentar a chance de resultados positivos e procurar evitar eventos que podem se constituir em fatores de risco com impacto negativo nos resultados. Na parte da avaliação deve-se atentar não só para a avaliação da implementação do programa e seu monitoramento, mas principalmente para a avaliação dos resultados, para a mudança percebida nas dimensões definidas da parentalidade e nos indicadores do desenvolvimento infantil. Nesse processo, um dos pontos-chave é também delinear o treinamento dos agentes que vão realizar a implementação do programa pelas visitas domiciliares. Para este treinamento, é necessário prever não só a descrição clara e objetiva do conteúdo e procedimentos das visitas domiciliares, mas também as formas de avaliar, reavaliar, reciclar e atualizar os profissionais por meio de educação continuada. Os programas de visita domiciliar precisam ter guias de implementação com a descrição de materiais, procedimentos e processos que visam fortalecer a parentalidade, para que possa ser um instrumento de fidelidade e replicação em larga escala sustentável.

Em segundo lugar, deve-se buscar evidências científicas de programas com resultados bem-sucedidos, assim como investir em pesquisas sobre a implementação de programas em larga escala. Os resultados obtidos devem ser divulgados em diferentes contextos, assim como o compartilhamento dos aprendizados realizados em todo o processo, destacando-se “o que funcionou” e “o que não funcionou”, associados às reflexões sobre possíveis aspectos que possam ter contribuído positivamente ou interferido negativamente nos resultados.

Em terceiro lugar, considerando-se que se trata de investimento de recursos públicos na estratégia de visita domiciliar para promover a parentalidade, o compartilhamento de aprendizados e as evidências científicas podem ajudar sobremaneira nas tomadas de decisão dos gestores públicos sobre “em que” e “como” podem realizar investimentos com maior probabilidade de impactos positivos no desenvolvimento da criança na primeira infância.

Finalmente, é preciso cumprir as leis de proteção à infância, avançando na inovação de programas de visita domiciliar e na avaliação da implementação, do monitoramento e do impacto dos mesmos no contexto das políticas públicas, a fim de assegurar a proteção qualificada das crianças em desenvolvimento por meio do fortalecimento da parentalidade positiva. O desenvolvimento infantil deve ser entendido como o potencial de desenvolvimento sustentável de uma sociedade.



4

Monitoramento e Avaliação de políticas públicas para o desenvolvimento integral na primeira infância: O Programa Criança Feliz e os desafios municipais

Marcelo Kaique de Oliveira Alves

○ Programa Criança Feliz (PCF) é a maior política pública do mundo de visitação domiciliar para a primeira infância, reconhecido internacionalmente como estratégia inovadora para mudanças reais na sociedade¹⁰³. Instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, e consolidado pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, o PCF tem caráter intersetorial e visa promover o desenvolvimento integral das crianças na pri-

103 O PCF foi um dos seis vencedores dos Prêmios Wise 2019, que reconhecem e promovem projetos inovadores de todo o mundo que abordam os desafios educativos. Saiba mais em: <<https://www.wise-qatar.org/wise-works/wise-awards/>>. Acesso em 16 nov. 2020.

meira infância, considerando sua família e seu contexto de vida¹⁰⁴. As visitas são ações desenvolvidas por profissionais da Assistência Social, capacitados para o reconhecimento de características, potencialidades e necessidades de cada contexto, de modo a promover intervenções específicas entre crianças e seus cuidadores.

As visitas domiciliares apoiam as famílias na apropriação de estímulos adequados para o desenvolvimento humano na primeira infância, por meio do fortalecimento de vínculos, dos cuidados responsivos e do brincar. Essa estratégia tem se mostrado um instrumento valioso para a melhora de condições de desenvolvimento infantil e parentalidade¹⁰⁵, que, se combinada a outras políticas voltadas à faixa etária e suas famílias (educação, saúde, assistência social, etc.), se apresenta como um meio para a redução de vulnerabilidades sociais. O desenvolvimento infantil envolve aspectos de naturezas distintas entre si, que são geralmente atendidos por setores da administração pública de forma separada e não integrada, o que justifica o planejamento das ações domiciliares ser realizado de modo intersetorial.

Como o PCF acompanha cada faixa etária do desenvolvimento e as singularidades de cada criança, o Programa se propõe a contribuir para as quatro dimensões observadas no Guia da Visita Domiciliar¹⁰⁶: linguagem, motricidade, dimensão socioafetiva e cognitiva. Os formulários do Programa permitem caracterizar e acompanhar essas dimensões de desenvolvimento, assim como outros aspectos relevantes para o planejamento das visitas, como as condições territoriais e socioeconômicas das famílias dos beneficiários. No âmbito da gestão municipal, bases de dados do Departamento de Atenção à Primeira Infância (Ministério da Cidadania), do Sistema Eletrônico do PCF (e-PCF) e, eventualmente, do próprio município permitem o monitoramento do Programa e a definição de critérios para o cálculo de repasse financeiro do governo federal. Mesmo com o acesso à informação, a forma como cada município utiliza os dados e realiza análises a respeito do seu trabalho pode variar significativamente.

104 Ministério da Cidadania. *Conheça o Programa*. Governo Federal. Portal do governo federal, 2020. Disponível em: <<http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/conheca-o-programa>>. Acesso em 8 out. 2020

105 Fundação Maria Cecília Souto Vidigal – FMCSV. *A Visita Domiciliar como Estratégia de Promoção do Desenvolvimento e da Parentalidade na Primeira Infância*. Comitê Científico Núcleo Ciência Pela Infância (org.). São Paulo: 2018.

106 Ministério da Cidadania. *Guia para visita domiciliar: manual*. 1. ed. rev. atual. Brasília: Ministério da Cidadania, 2019.

Considerando a lacuna existente na literatura a respeito de monitoramento e avaliação (M&A) no âmbito de programas e projetos de primeira infância a nível local, buscamos aqui discutir o monitoramento e a avaliação como meios estratégicos para a gestão e execução do PCF no âmbito municipal. Defendemos que como as avaliações determinam o mérito da política pública com relação aos seus objetivos, eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade¹⁰⁷, a gestão municipal deve se preocupar em realizá-las a fim de garantir oportunidades de melhoria ao Primeira Infância no SUAS/PCF, apoiadas pelo acompanhamento contínuo de informações e atividades (monitoramento). Em um primeiro momento, buscamos na literatura de monitoramento e avaliação (M&A) aspectos que os conceituam, diferenciam e os complementam. Na sequência, buscamos discutir o cenário de M&A no Criança Feliz, dando ênfase aos desafios e oportunidades para aperfeiçoá-lo no território. Por fim, apresentamos propostas de intervenção para que gestores, coordenadores e equipes municipais busquem ferramentas para monitorar e avaliar o Programa e suas ações, de forma a contribuir para a promoção do desenvolvimento infantil na primeira infância.

Monitoramento e Avaliação: um embasamento teórico

O monitoramento constitui um processo sistemático e contínuo de acompanhamento de uma política pública com base em informações sistematizadas para rápida avaliação situacional e identificação de fragilidades executivas¹⁰⁸. A identificação de aspectos positivos e negativos da implementação da política permite que formuladores, gestores e atores da burocracia realizem intervenções corretivas na intervenção pública. Já o conceito de avaliação se aproxima do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, que contemple o seu desenho, implementação e resultados. Dessa forma, o processo avaliativo permite a determinação de valor com base no grau de cumprimento da ação pública (eficácia), na qualidade da alocação de recursos (eficiência), nos efeitos de médio e longo

107 Veja a definição de “avaliação” no Glossário da Avaliação e da Gestão centrada nos resultados, do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Instituto de Cooperação, disponibilizado pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD) em: <<http://www.oecd.org/dac/evaluation/dcdndep/35882773.pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2020.

108 JANNUZZI, P. M. *Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza*. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 25, n. 58, p. 22-42, 2014.

prazo sobre beneficiários e sociedade (efetividade), na capacidade de gerar mudanças permanentes na realidade (sustentabilidade) e no grau de pertinência com relação às prioridades políticas (relevância).

Tanto o processo de monitoramento quanto as diferentes tipologias de avaliação têm suas complementaridades na medida em que o primeiro descreve e mensura o status de cumprimento de determinados planos de ação e a avaliação, a depender de seu objetivo, permite estimar, apreciar ou calcular resultados. Ambos os processos analíticos subsidiaram o gestor público com informações “mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa – resumidas em painéis ou sistemas de indicadores de monitoramento – e dados mais analíticos sobre o funcionamento desse, levantados nas pesquisas de avaliação”. As informações de monitoramento apoiam o trabalho avaliativo, e os indicadores expressam a relação entre dados e o desempenho das ações, permitindo o acompanhamento permanente e o aprimoramento da atuação governamental.

Geralmente, a avaliação tem sido classificada em função do seu *timing* (antes, durante ou depois da implementação da política ou programa), da posição do avaliador em relação ao objeto avaliado (interna, externa ou semi-independente) e da natureza do objeto avaliado (contexto, insumos, processos e resultados)¹⁰⁹. Os tipos de avaliação são identificados de acordo com seus diferentes objetivos e abordagens metodológicas¹¹⁰. A avaliação de necessidade de uma dada política busca entender a pertinência da política pública na agenda governamental, enquanto a avaliação de desenho verifica se o programa/projeto proposto se configura como o melhor método de intervenção diante do problema público. A avaliação de processo tem como foco a implementação da política pública, dando luz à qualidade dos serviços prestados e identificando gargalos operacionais. Já a avaliação de resultados e impactos busca, respectivamente, identificar se o objetivo do programa/projeto foi de fato alcançado e a existência de efeitos de médio e longo prazo em decorrência das ações propostas.

109 COTTA, T. C. *Avaliação educacional e políticas públicas: a experiência do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (SAEB)*. Revista do Serviço Público, v. 52 n. 4, p. 89-111, 2001.

110 JANNUZZI, Paulo de Martino. *Avaliação de programas sociais no Brasil: repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas*. Planejamento e Políticas Públicas – PPP, n. 36, Jan/Jun, IPEA, 2011. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/30>>. Acesso em: 2 out. 2020.

Para análise de cenário, a avaliação de necessidade congrega dados sobre políticas, recursos e serviços existentes num determinado território e permite um rápido dimensionamento das condições sociais que virão a ser objeto de intervenção¹¹¹. Quando pensamos na avaliação de desenho, são necessários levantamentos sobre as condições de vida, contexto econômico, restrições ambientais, capacidade de gestão e oferta de serviços, com foco na formulação de programa ou projeto associado a essas questões. A avaliação de processos estuda aspectos organizacionais da política pública: capacidades institucionais prévias, financiamento e gasto, seleção dos agentes implementadores, seleção do público-alvo, sistemas de informação, capacitação dos implementadores, sistemas logísticos e sistemas de monitoramento e avaliação¹¹². Por fim, e de forma igualmente importante, está a avaliação de resultados e impacto da política pública:

Trata-se do momento para uma investigação mais exaustiva sobre os diversos componentes de uma intervenção, abordando não apenas o cumprimento de seus objetivos, mas também seu desenho, arranjos operacionais, impactos sociais mais abrangentes – no tempo e no território –, e sobre a capacidade de inovação e redesenho frente ao contexto dinâmico em que operam os programas e projetos. Cabe nesse momento avaliar se a intervenção programática formulada conseguiu provocar mudanças na realidade social que a originou, considerando naturalmente a complexidade de seu desenho e dos arranjos operacionais, além da criticidade da questão social enfrentada¹¹³.

As avaliações de políticas públicas podem produzir quatro tipos de produtos, conforme descrito a seguir. O primeiro diz respeito a análises com base em dados secundários ou compilação de artigos e trabalhos. O segundo são pesquisas de avaliação com evidências mais específicas ao aprimoramento da intervenção. As meta-avaliações (terceiro produto)

111 Nadeau, S.; Kataoka, N.; Valerio, A.; Neumann, A. J.; Elder, L. L. *Coleta de Dados para o Planejamento, o Acompanhamento e a Avaliação das Intervenções de DPI*. In: Investing in Young Children - An Early Childhood Development Guide for Policy Dialogue and Project Preparation. Washington, DC The World Bank, 2010; São Paulo: Singular, 2011.

112 FERREIRA, P.M. *Avaliação de Programas Públicos Uma visão geral*. In: Avaliação de Programas Públicos – uma visão geral, 2019. Escola de Governo do estado de São Paulo – São Paulo: 2019.

113 JANNUZZI, P. M. *Avaliação de programas sociais: conceitos e referenciais de quem a realiza*. Estudos em Avaliação Educacional, São Paulo, v. 25, n. 58, 2014, p. 28-29.

são recensões sobre estudos avaliativos, pesquisas e experiências nacionais, subnacionais e internacionais de programas e projetos implementados. O quarto produto são relatórios-síntese de avaliação e portais *web* – indicadores em forma de transparência ativa para uma comunicação mais objetiva acerca de aspectos de diagnóstico, implementação e resultado.

Com o advento da Constituição de 1988, a avaliação de programas sociais tem se fortalecido cada vez mais no âmbito da gestão pública, com uma série de desafios de ordens metodológicas e temporais¹¹⁴. Desse modo, a tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e *accountability* na administração pública têm ganhos potenciais, se os produtos da avaliação forem bem analisados e utilizados estrategicamente. A maior parte das políticas setoriais tem desenvolvido seus próprios sistemas de M&A; no entanto, essa é uma realidade distante ainda nos municípios de menor porte, que precisam somar esforços para a estruturação de sistemas de informação capazes de não só compilar dados dos equipamentos e serviços públicos municipais, mas ainda apoiar a gestão e as equipes técnicas no tratamento e análise assertiva de dados e indicadores.

A Dimensão Municipal de Monitorar e Avaliar o PCF

No que se refere à política da primeira infância, seu Marco Legal (Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016), delimita a necessidade dos programas públicos disporem de componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, e de avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança (artigo 11 da referida legislação). O Programa Criança Feliz se alinha ao Marco Legal com a produção de dados para instrumentalizar os gestores com informações do cotidiano do Programa e, principalmente, com a capacidade de orientar o trabalho e facilitar a projeção de cenários de modo a dirimir as dificuldades processuais¹¹⁵. Segundo o próprio Ministério da Cidadania, monitoramento e avaliação contínuos das ações do PCF possibilitam a oferta de um serviço de qualidade às famílias, de modo a impactar positivamente a vida das crianças atendidas¹¹⁶.

114 JANNUZZI, Paulo de Martino. *A implementação no centro da Avaliação de Políticas Públicas*. Revista Aval, Fortaleza, v. 2, n. 16, p. 64-80, jul. /dez. 2019.

115 Ministério do Desenvolvimento Social - MDS. *Manual do Pesquisador*. SAGI, Brasília: 2018. Disponível em: <<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/portal/index.php?grupo=216>>. Acesso em 15 out. 2020.

116 Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. *Avaliação de Implementação do Programa Criança Feliz*. Ministério da Cidadania p. 10-15. Brasília: 2019.

Mensalmente, o Ministério envia aos estados e ao Distrito Federal uma planilha de monitoramento com uma série de dados com variáveis relevantes para dimensionar o andamento das ações de todos os municípios com adesão ao PCF. No Estado de São Paulo, esse instrumento é encaminhado aos municípios pela Coordenação Estadual do Programa, com apoio das Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social. Isso permite que os próprios executores da política tenham acesso a dados diversos, como fase de execução, meta pactuada, número de indivíduos acompanhados, composição de equipe (número de supervisores e visitantes), número de indivíduos visitados, diferença visitados-acompanhados e informações sobre gasto e repasse financeiros.

Além de terem ciência dessas dimensões, as gestões e equipes municipais podem, por meio do e-PCF, registrar e acessar dados sobre composição do Comitê Gestor e formulários de caracterização (território e beneficiários), diagnóstico inicial, avaliação do desenvolvimento da criança por faixa etária e plano de visita. Com os dados disponibilizados (e *inputs/outputs* gerados a nível local), os municípios podem realizar o acompanhamento contínuo de seu trabalho, de forma a identificar forças e fraquezas relacionadas ao PCF e agir estrategicamente com ajustes e melhorias. O acesso aos dados, por sua vez, não assegura que as intervenções adequadas sejam, de fato, realizadas.

A execução do Programa tem como base a quantidade de metas do município (número de beneficiários), inclusive para designação de profissionais atuantes, em termos de carga horária e número de visitantes/supervisores para que a equipe esteja “completa”. Tanto acompanhamento dos beneficiários, quanto composição da equipe de referência impactam no repasse financeiro e, portanto, no valor e/ou possíveis bloqueios de repasse¹¹⁷. Essas e outras questões passíveis de monitoramento precisam ser devidamente consideradas na análise e tomada de decisão sobre as necessidades de melhoria.

Um equívoco muito comum se dá na análise de dados de indivíduos visitados e acompanhados válidos, uma vez que o primeiro indica o quantitativo de indivíduos visitados no mês e o segundo o total de indivíduos que receberam o quantitativo de visitas de

117 PORTARIA Nº 2.496, DE 17 DE SETEMBRO DE 2018 - Dispõe sobre o financiamento federal das ações do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social, e dá outras providências. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/41227841/do1-2018-09-18-portaria-n-2-496-de-17-de-setembro-de-2018-41227780>. Acesso em: 16 set. 2020.

acordo com a periodicidade determinada em lei para os diferentes públicos (gestante, criança 0-3 anos e criança com deficiência 4-6 anos). Isso exemplifica o papel ativo que um painel de monitoramento de dados e indicadores pode desempenhar no âmbito do Programa, permitindo, como no exemplo anterior, a identificação do cenário de visitas domiciliares de acordo com o público e a relação do executado x meta. Sem a devida atenção a esse acompanhamento contínuo, o município tende a ser prejudicado inclusive no repasse financeiro, proporcional à parcela fixa (equipe) e à parcela variável (visitas/periodicidade).

Visitas domiciliares e intersetorialidade são os dois pilares do Criança Feliz e precisam de um olhar atento da gestão municipal. Dizemos isso porque são poucos os municípios que realmente conseguem monitorar e mensurar as ações intersetoriais para além do quantitativo de reuniões realizadas entre o Comitê Gestor ou a rede intersetorial. O Programa é visto como “porta de entrada para serviços e direitos”, uma vez que considera a família e o contexto de vida dos beneficiários, mas práticas como ações integradas entre secretarias e sociedade civil e mesmo o acompanhamento do *feedback* das famílias não são triviais. A Vigilância Socioassistencial do município de Jaboticabal, por exemplo, além de desenvolver um importante trabalho metodológico para a busca ativa de potenciais beneficiários¹¹⁸, realiza o monitoramento semanal do quantitativo de beneficiários por segmento, novos aceites ou exclusões e visitas (realizadas, não realizadas e recusas) por profissional.

Na capital paulista também é possível identificar o desenvolvimento de um sistema robusto de monitoramento de dados da primeira infância que extrapola o PCF, com cruzamento das bases de dados da Saúde, Educação e do Cadastro Único/Assistência Social. O município de São Paulo, por meio de sua Coordenação da Primeira Infância¹¹⁹, trabalha ainda na formulação de um fluxo integrado de visita domiciliar, o que permitirá, em termos processuais, aperfeiçoar o trabalho dos orientadores socioeducativos nas atividades com beneficiários do PCF e suas famílias.

118 Veja mais sobre o caso de Jaboticabal em: <<http://www.jaboticabal.sp.gov.br/2010/index.php/conteudo/download/9596/90de83d90abfcc5cddead6786c4a23e3.pdf>>.

119 Veja mais em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/primeira_infancia/index.php>.

O Manual do Gestor do PCF¹²⁰, publicação destinada à execução municipal, reconhece que ferramentas e sistemas de M&A são estratégias eficazes para qualificação do Programa. O Banco Mundial reforça a importância do planejamento das intervenções baseadas em análises situacionais, que podem incluir dados sobre o perfil socioeconômico, nutricional, demográfico, de saúde e educacional da população, bem como dados sobre a qualidade e a disponibilidade dos serviços existentes. De forma prévia à adesão municipal do PCF, a gestão realiza um trabalho avaliativo mais voltado à “necessidade”, checando se há o enquadramento nos requisitos para aderir¹²¹ e, então, o foco está na avaliação de diagnóstico para planejar as ações a serem desenvolvidas.

No processo de implantação do Programa Criança Feliz, esse planejamento é realizado pela gestão municipal e sua equipe técnica, com a elaboração de um Plano de Ação. Por meio desse instrumento, se define as ações a serem realizadas, as metas e seus responsáveis, os recursos necessários para execução das tarefas e o tempo previsto para o cumprimento das atividades. O Departamento de Atenção à Primeira Infância sugere a elaboração do Plano no momento de adesão ao Programa pelo ente municipal, o que acaba incentivando um processo de avaliação de *diagnóstico*. Esse processo tem início antes da definição de estratégias para execução do PCF e pode se estender até o momento de preenchimento dos formulários de caracterização.

Em outra linha avaliativa, o acompanhamento da execução das atividades do Programa se faz necessário, com foco na qualidade do serviço ofertado. A mensuração da qualidade utiliza elementos comuns estruturais, organizacionais e de controle de qualidade e, no PCF, pode abranger a eficácia da orientação do visitador ao cuidador, a formação e treinamento deste profissional que realiza a visita, a supervisão realizada às ações do visitador e o alinhamento do trabalho com a metodologia “Cuidados para o Desenvolvimento da Criança” (CDC)¹²². Nesse sentido, para averiguar o andamento da política pública e o cumprimento do que fora inicialmente previsto, a avaliação de “processo” se faz imprescindível.

120 Ministério da Cidadania, *Manual de gestão municipal do Programa Criança Feliz*. Edição Ministério da Cidadania. Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. Secretaria Nacional de Promoção e Desenvolvimento Humano. - Brasília: Ministério da Cidadania, 2019b.

121 São elegíveis ao PCF os municípios e Distrito Federal que tenham pelo menos 1 CRAS e público prioritário de 140 indivíduos, de acordo com o Art. 2º da Resolução CNAS nº 07, de 22 de maio de 2017.

122 Método elaborado pelo Unicef em parceria com a Organização Mundial da Saúde (OMS), de autoria de Patrice Engle e Jane Luca, cedido ao Programa Criança Feliz em 2016 com o objetivo de proporcionar às famílias informações e recomendações para a estimulação cognitiva, fortalecendo o relacionamento entre criança e cuidador principal.

Sugere-se¹²³ que as avaliações de diagnóstico e de processo são as mais cruciais para aprimorar programas, uma vez que a implementação está no centro do processo de avaliação das políticas públicas. No nível municipal, a avaliação de processo pode apoiar na identificação de atividades que demandam ajustes para a melhoria dos serviços por parte da equipe do PCF. O redimensionamento de recursos, a introdução de atividades ou resolução de gargalos se dá com base nesse tipo de avaliação; ou seja, permite, por exemplo, melhorar a alocação financeira, de recursos humanos ou de tempo, excluir processos onerosos na gestão, identificar demandas metodológicas e inserir atividades de capacitação e educação permanente.

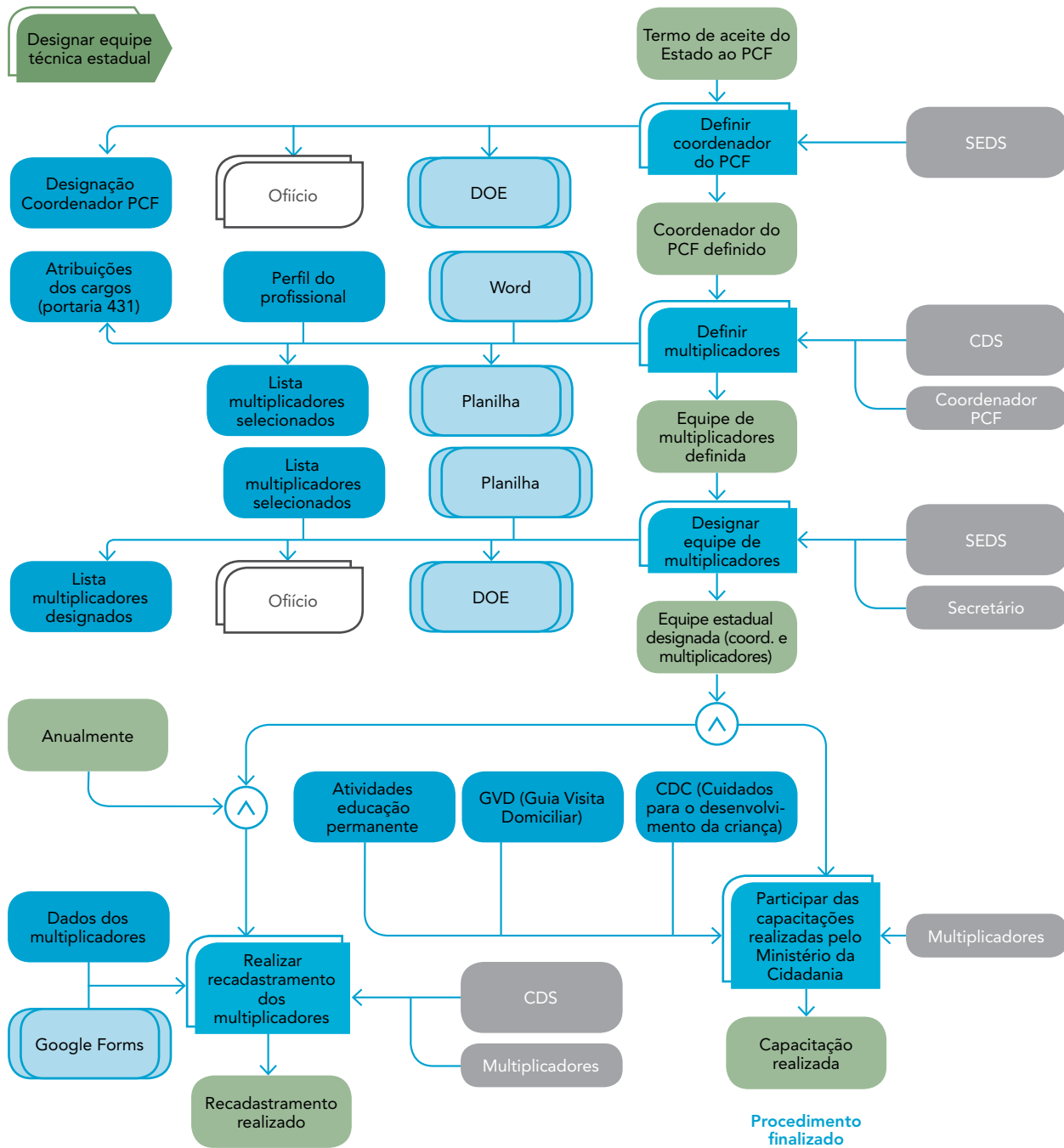
A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação em sua análise nacional (2019) identificou uma série de dificuldades para a implementação e/ou execução do PCF: pouco conhecimento de beneficiários e equipamentos da Assistência Social sobre o Programa; alta rotatividade de visitantes e falta de padronização nas capacitações desses profissionais, contratação, etc.; questões locais quanto a ações efetivas do Comitê Gestor; falta de infraestrutura do município para o atendimento domiciliar, dentre outros. Trabalhos avaliativos em contextos específicos identificam gargalos nos processos da política pública e, de forma mais ativa, colaboram para propostas de melhoria. O acompanhamento dos processos no contexto mais específico contribui para que pequenos ajustes sejam feitos, metas e indicadores sejam inseridos e, finalmente, a otimização do fluxo de atividades seja realizada.

No âmbito da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS), foram realizados o mapeamento e a modelagem dos processos da Coordenação do Programa Criança Feliz, que representam funções operacionalizadas para a gestão do Programa. Com a identificação de atividades, eventos, responsáveis e ferramentas no fluxo processual, a equipe estadual do PCF foi capaz de mapear quatro macroprocessos: “Promover a Implantação e Execução do PCF no Estado”, “Promover a Intersetorialidade do PCF”, “Apoiar a Implementação do PCF nos Municípios” e “Monitorar a Execução do PCF no Estado”¹²⁴, compostos por quase 20 processos no total. Esse trabalho foi essencial para entender as atividades relacionadas à gestão e buscar estratégias de melhoria das ações no estado, como composição de equipes e comitês, planos de ações, capacitações e apoio técnico aos municípios, prestação de contas à União, educação permanente e monitoramento *in loco/remoto*.

123 Ver o artigo de Jannuzzi, *A implementação no centro da Avaliação de Políticas Públicas* (2019), já referido anteriormente.

124 Eixo do Projeto *Monitoramento das Ações do PCF* realizado em parceria com a FESPSP em 2019.

Figura 3: Exemplo de Fluxograma Processual da Coordenação Estadual do PCF



Fonte: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social – SEDS, Manual de Procedimentos Programa Criança Feliz, 2020.

Já a mensuração dos *resultados* das ações do Criança Feliz pode determinar o impacto do Programa e fornecer dados para estimar o custo-efetividade das intervenções. Como o PCF visa promover o desenvolvimento de forma integral e, portanto, considerando as diferentes dimensões do desenvolvimento infantil, os indicadores-base para uma avaliação de *impacto* devem contemplar também os marcos do desenvolvimento físico/motor, linguístico, socioafetivo e cognitivo. No nível municipal, essa avaliação tem suas limitações impostas sobretudo pela necessidade de metodologia apurada e recursos para uma investigação mais exaustiva, abordando cumprimento de objetivos e impactos sociais mais abrangentes no tempo e no território.

Desde 2017 está em curso uma das maiores avaliações de impacto experimentais de uma política direcionada à primeira infância no mundo, a Avaliação de Impacto do PCF, que visa mensurar o impacto do programa, considerando vínculos familiares, segurança nutricional e saúde das crianças atendidas¹²⁵. O estudo randomizado controlado busca apresentar uma dimensão nacional dos efeitos encontrados na vida das crianças e de suas famílias em função das ações do PCF. Iniciativas municipais também podem ser tomadas para condução de suas próprias avaliações de resultado e impacto, ainda que esses entes possam se beneficiar dos resultados obtidos da avaliação de larga escala – considerando sua abrangência amostral.

Subsídio local para decisões e melhorias: algumas sugestões

As ações do PCF diretamente relacionadas a monitoramento e avaliação estão, em sua maior parte, concentradas no governo federal, nos estados e no Distrito Federal. Porém, a mobilização de esforços para monitorar e avaliar as ações do Criança Feliz no nível municipal pode resultar em ganhos para a própria equipe de referência e gestão do município, assim como aos beneficiários atendidos. Nesse contexto, pelo foco na implementação territorial da política de visita domiciliar, o monitoramento, acompanhado principalmente das avaliações de processo, pode identificar e corrigir possíveis falhas na execução do PCF. Esse procedimento se faz efetivo, no entanto, somente com o comprometimento necessário da equipe e/ou gestão para o processo de análise e implementação das intervenções formuladas, com base no M&A.

125 Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação - SAGI. *Cadernos de Estudos* – N. 35. Brasília: Ministério da Cidadania, SAGI, 2020

O Artigo 7º da Portaria 956, que dispõe acerca do PCF, delimita que as ações do Programa sejam coordenadas pelos entes federativos, que são responsáveis, dentre outras atribuições, pelo monitoramento das ações em cada esfera. Considerando a disponibilização de dados pelo Ministério da Cidadania e a coleta/sistematização própria, os municípios podem realizar a seleção de variáveis para a construção de indicadores para monitorar e/ou avaliar suas realidades. Nesse caso, a elaboração de indicadores deve considerar alguns aspectos¹²⁶: a definição de fatores críticos (tempo, custo, qualidade e desempenho do produto/serviço), o mapeamento dos processos, a identificação de tarefas e capacidades críticas, as condições de mensuração dos indicadores, assim como a elaboração de um “painel de controle”, que viabilize o acompanhamento dos indicadores.

A nível do Estado de São Paulo, foram construídos 11 indicadores para acompanhar as ações locais, tendo como fonte os instrumentais do Ministério da Cidadania e os dados coletados pela SEDS-SP.

Quadro 3 – Lista de Indicadores elaborados para PCF no estado de São Paulo

Nomenclatura	Métrica	Finalidade
Adesão ao PCF	Municípios ativos / municípios elegíveis (%)	Acompanhar a participação dos municípios ativos entre os elegíveis para o PCF (verificar meses com janela fechada para novas adesões)
Crianças Visitadas	Acumulado no ano de Crianças Visitadas (número absoluto)	Indicar o total de novas crianças atendidas no ano
Crianças Visitadas Média	Média de Crianças Visitadas / total de municípios ativos fase II (número absoluto)	Indicar a média de novas crianças atendidas no ano pelo número de municípios ativos na fase II
Gestantes Visitadas	Acumulado no ano de Gestantes Visitadas (Nº absoluto de novos indivíduos aderidos)	Indicar o total de novas gestantes atendidas no ano

126 Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social - SEDS. *Manual dos Indicadores de Desempenho*. Governo do Estado/SEDS, São Paulo: 2020.

Nomenclatura	Métrica	Finalidade
Gestantes Visitadas <i>Média</i>	Média de Gestantes Visitadas / total de municípios ativos fase II (número absoluto)	Indicar a média de novas gestantes atendidas no ano pelo número de municípios ativos na fase II
Repasse Recurso Normal	Quantidade de municípios com repasse de recurso normal / total de municípios ativos fase II (%)	Acompanhar a porcentagem de municípios com repasse normal entre os municípios ativos na fase II
Visitas Realizadas	Percentual de indivíduos com visitas realizadas no mês (crianças + gestantes) / meta mensal do estado (%)	Acompanhar o percentual de indivíduos visitados em relação à meta
Acompanhados x Visitados	Percentual da diferença entre indivíduos acompanhados mensalmente / indivíduos visitados mensalmente (%)	Indicar o percentual da diferença entre o total de acompanhados e o total de visitados
Apoio Institucional	Monitoramento Amostral Remoto – Apoio da instituição da SEDS – ótimo (%)	Acompanhar a percepção do apoio da SEDS pelos supervisores do Programa
Avaliação PCF	Monitoramento Amostral Remoto – Avaliação do PCF – ótimo (%)	Acompanhar a avaliação do PCF pelos supervisores do Programa
Capacitação Supervisores	Monitoramento Amostral Remoto – Recebeu capacitação (Supervisores) – sim (%)	Acompanhar a porcentagem de supervisores que respondem ter recebido capacitação sobre o Programa

FONTE: Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social – SEDS, Manual dos Indicadores de Desempenho, 2020

Para esse trabalho contínuo, o município pode, tendo como base a sua meta de atendimento, verificar periodicamente as ações diretas com beneficiários, a composição da equipe e o repasse financeiro. Além das especificidades e desdobramentos de cada uma dessas dimensões, a intersectorialidade pode ser acompanhada, quantificando o número de reuniões do Comitê Gestor, de ações intersectoriais realizadas e, com grande importância, o número de encaminhamentos do PCF com relação a outras políticas e serviços. As intervenções realizadas com as famílias e o desenvolvimento da criança devem também ser acompanhadas com frequência, tendo como base o plano de visita e o trabalho de supervisão.

Cabe aqui um destaque aos importantes instrumentos que permitem o monitoramento e, ainda, um processo avaliativo a *posteriori*: o plano de visita e o plano de ação. O primeiro é, fundamentalmente, o planejamento dos momentos e do desenvolvimento da visita domiciliar. Se devidamente preenchido, antes da realização da visita, e estrategicamente analisado junto aos formulários de desenvolvimento infantil, pode subsidiar o trabalho de acompanhamento das atividades propostas e realizadas, assim como identificar dificuldades e potencialidades da criança. O plano de ação, por sua vez, é o próprio instrumento de planejamento para a execução do Programa, na medida em que identifica o público a ser atendido, define territórios de atuação, meta, atividades que serão desenvolvidas, responsáveis pela execução e estabelece o processo de acompanhamento. Os desafios no âmbito do município são de três ordens: o reconhecimento da importância desse instrumento para, de fato, elaborá-lo; a capacidade técnica para fazê-lo, extrapolando um caráter pró-forma; e o cumprimento de seu papel no decorrer da execução, por meio do monitoramento do plano de ação e de seus indicadores.

Já no momento anterior à adesão do município ao Programa, e antes de construir seu plano de ação, a avaliação de diagnóstico deve ser realizada considerando bases de dados relevantes para traçar o cenário local. Certamente, o papel da Vigilância Socioassistencial e a articulação da própria gestão da Assistência Social com os demais departamentos e secretarias será útil para a obtenção de dados qualitativos e quantitativos. O município deve se valer também de fontes que reúnem dados sobre a primeira infância, de instituições que trabalham com estatísticas e indicadores com características relevantes para tal avaliação, como o IBGE, secretarias de gestão estratégica e/ou gestão da informação dos Ministérios e mesmo as plataformas mais recentes que reúnem uma série de dados e indicadores relacionadas à primeira infância, como a Plataforma “Primeira Infância Primeiro” da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Indicadores do Observatório do Marco Legal da Primeira Infância (OBSERVA) e o Índice Município Amigo da Primeira Infância (IMAPI)¹²⁷.

127 Categorias de dados/indicadores – Primeira Infância Primeiro: demografia, saúde, nutrição, parentalidade, adesão ao PCF, segurança e proteção e educação infantil (veja mais em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/>); OBSERVA: assistência social, educação e saúde, com possibilidade de análise de série histórica, comparação de médias e extração de dados (veja mais em: <https://rnpioobserva.org.br/>); IMAPI: saúde (predominantemente), nutrição, cuidado responsivo, aprendizagem inicial, segurança e proteção, comparando o desempenho dos municípios (ranking) (veja mais em: <https://imapi.org/>). Vale citar, também, o Índice Paulista da Primeira Infância (IPPI)/Fundação SEADE que categoriza os municípios do estado de São Paulo em grupos de acordo com suas variáveis – o IPPI está em processo de revisão e atualização (veja mais em: <http://www.ippih.seade.gov.br/frontend/#/>).

Além da avaliação de diagnóstico, a avaliação de processo é outro esforço-chave que contribui diretamente para o desempenho e para a qualidade do Programa Criança Feliz. Técnicas de coleta de dados podem ser aqui empregadas para aferir valor às atividades desempenhadas pela equipe de referência e analisar aspectos operacionais e organizacionais em sua execução. Para a modelagem de processos, deve-se identificar aqueles relevantes no âmbito do Programa, a serem detalhados com o apoio de uma ferramenta e técnicas adequadas. Com os processos desenhados, os problemas e limitações em seus componentes precisam ser diagnosticados e as proposições diante dessas dificuldades levantadas.

Desse modo, o mapeamento e redesenho de processos deve considerar não só a definição das atividades e eventos, mas também outros componentes associados, como ferramentas e responsáveis. O processo avaliativo requer ainda a análise dos processos e seu redesenho, pensando nas formas de implantar e acompanhar as novas tarefas ou alterações propostas, bem como estruturar a documentação normativa necessária. São exemplos de macroprocessos que podem ser detalhados no nível municipal: implantação e execução do PCF, capacitação e educação permanente, planejamento e realização de visitas domiciliares e promoção da integração de políticas públicas. Esse tipo de avaliação, acompanhado das intervenções, aperfeiçoa a gestão do Programa, a formação e o treinamento dos profissionais da burocracia de nível de rua, e as atribuições relacionadas às visitas e às ações intersetoriais.

No quesito avaliação de resultados e impacto, as conclusões da Pesquisa de Avaliação do PCF demonstrarão os efeitos do Programa nas condições de vida dos beneficiários e suas famílias. Reconhecida a causalidade, novas oportunidades para o fortalecimento da política pública de visitação domiciliar nos municípios estarão abertas, despontando o desenvolvimento de novas avaliações do tipo, inclusive com amostragem territorial mais específica às diferentes regiões do país. O Banco Mundial e o Grupo Diálogos sobre Avaliação na Primeira Infância possuem conteúdos sobre investimento na primeira infância e preparação de projetos, com relevantes contribuições no campo da avaliação do desenvolvimento da criança¹²⁸, que, se somadas às literaturas de instrumentos de avaliação do desenvolvimento, tendem a ampliar o conhecimento nessa temática de avaliação.

128 Ver o trabalho de Nadeau et al., *Coleta de Dados para o Planejamento, o Acompanhamento e a Avaliação das Intervenções de DPI* (2011), já referido anteriormente. Ver também: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal – FMCSV. *Diálogos sobre Avaliação na Primeira Infância*. Pesquisa - Grupo Diálogos sobre Avaliação na Primeira Infância (Fundação Itaú Social, Fundação Lemann, FMCSV, Instituto ABCD, Instituto C&A, Instituto Dynamo), 2014.

Ao município caberá, ainda, identificar o momento adequado para realização das avaliações, tanto em função da metodologia quanto das oportunidades técnico-políticas. Essa definição pressupõe um misto de técnica, política e arte, para não serem processos precoces e comprometerem a legitimidade do Programa, se ainda não estruturado, tampouco prejudicar recursos e esforços que poderiam ser utilizados de forma mais eficiente e eficaz na mitigação da problemática, com avaliações tardias. A constatação de necessidades avaliativas deve, portanto, fazer parte do cotidiano de gestores e técnicos que estão próximos ao Primeira Infância no SUAS/PCF, que precisarão buscar um apoio constante de parceiros e especialistas para a condução de suas avaliações.

Reitero que não há fórmula mágica, muito menos que a avaliação ou o processo de monitoramento seja a solução para os “desafios encontrados”. Pelo contrário, o estudo dos resultados avaliativos e o estabelecimento de uma estratégia para saná-los são as respostas para subsidiar decisões e melhorias na dinâmica municipal da política pública – com instrumentos de providências e planejamento para implementação de correções. Mesmo diante das complexidades de gestão e das limitações de recursos, os esforços para o monitoramento e as avaliações, sobretudo de diagnóstico e processos, permanecem imprescindíveis para a boa execução e o aprimoramento do PCF no município. Por isso, o suporte de equipes de tratamento e análise de dados e a forma como esses processos estruturados são elaborados, executados e aproveitados terão impacto significativo para aperfeiçoar o trabalho de promoção do desenvolvimento humano integral e a redução de vulnerabilidades ao longo do tempo.

Considerações Finais

A condução de avaliações e do monitoramento estratégico das ações do Programa Criança Feliz apoia atores da alta burocracia municipal e os profissionais que lidam diretamente com os beneficiários da política pública para a tomada de decisão. A complexidade e as limitações de recursos no âmbito municipal dificultam esses esforços avaliativos, mas estes podem e devem ser pensados com o compromisso com a melhoria dos serviços públicos e com ênfase no desenvolvimento integral da primeira infância. Enquanto o monitoramento controla o cumprimento de metas e proporciona “alertas” acerca de erros e acertos, as avaliações de diagnóstico e processo são centrais para que o município implemente o PCF de acordo com seus objetivos e metodologia científica.

Considerando a governança do Programa, o governo federal e, principalmente, os estados têm papel fundamental no processo de monitoramento. Todavia, a proximidade com os processos essenciais para implementar o desenho da política do Ministério da Cidadania traz benefícios à própria gestão municipal e à equipe de referência, se o monitoramento de suas ações for realizado localmente. O aproveitamento de bases de dados do governo federal e dos departamentos municipais subsidiam essas ações de acompanhamento, que podem e devem ser apoiados por outras secretarias e unidades da própria Assistência Social, como a Vigilância Socioassistencial.

Para as funções mais específicas de monitoramento das visitas domiciliares, o plano de visita e as intervenções da supervisão terão que ser pensadas como formas de acompanhamento contínuo. Para as ações de nível macro do PCF, o plano de ação municipal terá papel essencial, se construído evitando propostas que não serão seguidas ou meramente pró-forma. Já as avaliações, mesmo com reconhecimento de sua importância, são pouco realizadas no dia a dia da implementação da política ou, quando realizadas, tendem a ser mal conduzidas ou conduzidas sem as técnicas adequadas. Ainda mais problemáticas são as situações em que esses feitos avaliativos não contemplam sua real razão de existir e ficam engavetados, sem as devidas análises e proposições de melhoria – muito menos implementações destas.

No PCF, a avaliação de necessidade justifica a escolha pela adesão ao Programa, considerando sua pertinência para o município. Pontualmente, na implantação, a avaliação de diagnóstico levanta ações, metas e responsáveis, recursos, prazos, etc. e assim dá um dimensionamento do cenário com o qual o PCF se depara e no qual será implementado. Tal como o diagnóstico se faz fundamental para o início, avaliar os processos quando a política pública está estruturada dá suporte ao trabalho realizado, com a devida modelagem e redesenho de fluxos processuais. Resultados e impactos poderão ser mensurados, desde que contem com metodologias apropriadas e que sejam capazes de analisar se os objetivos foram alcançados e os efeitos de médio e longo prazo se dão em decorrência das ações realizadas.

Governos e, especialmente, a gestão de políticas públicas baseadas em visitas domiciliares precisam, de tempos em tempos, avaliar a necessidade e as utilidades das avaliações. As métricas e elaboração de indicadores municipais, tanto para processos quanto para outras formas de avaliação estratégica ao PCF, demandam melhor análise acadêmica e

se constituem como agendas de pesquisa que podem orientar agentes municipais de forma instrumental. A associação dos tipos de indicadores adequados para cada avaliação e a investigação de experiências municipais mais aprofundadas nessa linha de pesquisa do campo de públicas (M&A) contribuem para as discussões em torno do aperfeiçoamento da tomada de decisão e da execução de programas públicos, como o Primeira Infância no SUAS/Programa Criança Feliz.

5

A large, white, stylized number '5' is positioned in the upper right quadrant of the image. The background is a solid teal color with a subtle gradient. A thin, white, wavy line starts from the left edge of the frame, curves under the number '5', and extends towards the right edge. The number '5' has a thick, rounded bottom curve and a vertical stem with a horizontal top bar.

O monitoramento do Programa Criança Feliz no Estado de São Paulo

Hilton Cesario Fernandes

A Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (Sociologia e Política – Escola de Humanidades) foi contratada pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social de São Paulo (SEDS) para desenvolver o monitoramento das ações do Programa Criança Feliz (PCF) nos municípios do Estado de São Paulo, de modo a permitir o acompanhamento de sua execução, a verificação de sua qualidade e a elaboração de um conjunto de indicadores que estabelecessem referências para uma análise longitudinal.

Foi realizado um exame inicial dos dados do Programa a partir de informações disponibilizadas nos arquivos do prontuário eletrônico SUAS, uma planilha mensal gerada pelo Ministério da Cidadania que contém as principais informações do Programa por município.

A proposta do monitoramento considerou a necessidade de uma maior compreensão do Programa nos municípios por meio de uma pesquisa qualitativa, que foi feita em locais indicados

pela coordenação do PCF. Foram identificadas dificuldades enfrentadas pelos agentes municipais, bem como boas práticas e ações compreendidas como importantes para execução do programa. Com o monitoramento, espera-se verificar quais ações serão mais eficientes ao longo do tempo, quais problemas são mais recorrentes e como as soluções identificadas podem ser compartilhadas entre os municípios.

O Monitoramento

O monitoramento deve ser compreendido como um acompanhamento contínuo da execução de uma política pública¹²⁹, de tal modo que forneça resultados capazes de caracterizar seu desenvolvimento e identificar necessidades de melhorias durante seu cumprimento. Seus principais objetivos são possibilitar ao gestor público acompanhar as fases de implementação de uma política, identificar pontos de dificuldades, promover boas práticas e antecipar problemas para corrigir sua execução¹³⁰.

É importante diferenciar o monitoramento do processo de avaliação. Embora sejam conceitos semelhantes, o monitoramento possui um caráter de observação e acompanhamento ao longo do tempo, enquanto a avaliação se relaciona principalmente aos resultados obtidos pela política pública, seja em intervalos determinados ou ao final de sua implementação¹³¹.

O monitoramento proposto pela Sociologia e Política para o PCF prevê o acompanhamento da execução do Programa nos municípios ativos, com o objetivo de identificar dificuldades em sua execução, aprimorar a compreensão do programa e estimular o engajamento dos municípios, por meio da promoção de conhecimento e divulgação de boas práticas.

129 CARDOSO JÚNIOR, José Celso. *Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnológicos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira*. Ipea. Rio de Janeiro, 2015.

130 JANNUZZI, P. de M. *Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*. Revista Do Serviço Público, v. 56, n. 2, p. 137-160, 2014.

131 RUA, Maria das Graças. *A estrutura metodológica do monitoramento e da avaliação*. Texto elaborado para o Curso de Formação para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Brasília: ENAP/Ministério do Planejamento. Disponível em: <http://antigo.enap.gov.br/downloads/ec43e-a4fEstrutura_metodologica_monitoramento_avaliacao.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2019.

Para elaboração da metodologia do monitoramento da execução do Programa Criança Feliz no Estado de São Paulo, foram realizadas três etapas de pesquisa de dados, sendo uma com dados secundários do prontuário eletrônico SUAS e duas com dados primários, resultantes de uma pesquisa qualitativa realizada entre agosto e setembro de 2019 e da primeira rodada do monitoramento *in loco*, realizada entre setembro e dezembro de 2019.

Os dados secundários

A análise dos dados quantitativos secundários existentes sobre o programa teve como base o banco de dados do prontuário eletrônico SUAS do Ministério da Cidadania, recebido mensalmente pela SEDS, com informações de todos os municípios do Estado de São Paulo, ativos ou não no PCF. Os dados utilizados foram observados no prontuário eletrônico SUAS de junho de 2019.

A planilha do prontuário é formada por diversos campos de dados relacionados às características do PCF por município. Nela estão registradas, por exemplo, a quantidade de metas do município, a quantidade de visitas realizadas, qual o número de gestantes e crianças visitadas, quais os valores repassados para o município e outras informações.

Para o monitoramento, foram essenciais as informações relativas à elegibilidade do município, à quantidade de profissionais (supervisores e visitadores) e ao porte do município (Metrópole, Grande, Médio, Pequeno I e Pequeno II). Também foi considerada a relação com as Diretorias Regionais de Assistência e Desenvolvimento Social (DRADS).

A análise qualitativa

A análise qualitativa da realidade do programa nos municípios teve como base as visitas *in loco* realizadas por entrevistadores experientes em monitoramento de políticas públicas em 10 municípios participantes do PCF. Foram abordados profissionais diretamente envolvidos no programa: supervisores, visitadores e coordenadores. Entre os principais resultados da pesquisa qualitativa, merece destaque a visão de que o Programa é uma política pública de grande relevância, que atende a uma demanda importante para o

desenvolvimento da sociedade – a primeira infância – e que conta com o empenho dos profissionais envolvidos. Alguns entrevistados relataram que para a maioria das famílias, que buscam atender outras necessidades mais imediatas, ter um tempo de dedicação para os filhos pode parecer algo conflitante. Mas o PCF trouxe uma esperança e sensibilização para que essas famílias percebam que é possível repensar o cotidiano.

Os problemas identificados estão relacionados principalmente à falta de materiais, dificuldade de locomoção (em especial nos municípios de maior extensão geográfica), falta de um espaço físico para o PCF e dificuldades em cumprir as exigências burocráticas, como o preenchimento do prontuário eletrônico e o atingimento das metas. No entanto, o foco na primeira infância foi considerado acertado por todos os entrevistados. A importância das políticas voltadas a esse público foi o motivo mais mencionado para o envolvimento no Programa, apesar de eventuais dificuldades.

Dentre os profissionais do Programa, o supervisor é o responsável por acompanhar e apoiar os visitadores no planejamento e desenvolvimento do trabalho e nas visitas domiciliares, com reflexões e orientações. O supervisor não atua de forma isolada, sendo que o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), tem um papel fundamental no encaminhamento das demandas do Programa Criança Feliz para a rede socioassistencial.

O visitador é o profissional responsável por planejar e realizar a visita domiciliar às famílias do Programa Criança Feliz, com apoio e acompanhamento do supervisor. O visitador realiza 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. Também orienta as famílias sobre as atividades de estimulação adequadas à criança a partir do diagnóstico inicial de seu desenvolvimento e acompanha e apoia as ações educativas realizadas pelas próprias famílias junto às crianças e as ações realizadas pelas gestantes. Com a realização das visitas, ele ainda acompanha os resultados alcançados pelas crianças e pelas gestantes.

Os profissionais que realizam e supervisionam as visitas domiciliares (supervisor e visitador) devem ser capacitados de acordo com as diretrizes propostas pela Coordenação Nacional do Programa em relação ao conteúdo e carga horária. A capacitação dos su-

pervisores municipais fica a cargo da Coordenação Estadual do Programa Criança Feliz da SEDS e é realizada pelos multiplicadores estaduais, e os supervisores replicam os conteúdos aos visitantes do município.

Faz parte da capacitação o recebimento de orientações e material para estudo do PCF, o “Guia do Visitador” e a apostila sobre a metodologia do PCF (Cuidados para o Desenvolvimento da Criança – CDC). Houve menção ao uso dos conteúdos que a Escola de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (EDESP) forneceu. Além disso, existe a preocupação em desenvolver uma capacitação constante, abordando os temas relacionados ao trabalho com indicações de leituras e filmes.

Os visitantes utilizam quatro formulários que estão nos anexos do “Guia da Visita Domiciliar”: “Caracterização da família”; “Caracterização da gestante”; “Caracterização da criança”; e “Diagnóstico inicial do desenvolvimento infantil”. Os visitantes não preenchem os formulários na hora da visita e, por vezes, procuram a supervisão para preencherem em conjunto. Muitos consideram que o conteúdo é demasiado, repetitivo e cansativo.

Em alguns municípios os formulários são preenchidos semanalmente, dentro da programação de cada visitante, exceto o plano de visita, que é atualizado com a periodicidade de cada visita familiar. Alguns visitantes entrevistados admitiram que não preenchem os formulários logo após a visita para não haver constrangimentos com a família e aumentar a confiança no visitante.

Alguns supervisores assumiram o preenchimento do prontuário eletrônico do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Respondem a todos os formulários: caracterização de território, da família, da criança e da gestante e plano de visita. Em alguns casos, quando não é preenchido em conjunto, é lido pela supervisora antes de ser arquivado.

O registro das visitas no prontuário SUAS recebeu muitas críticas. Os problemas com o acesso ao sistema eletrônico são constantes. A página eletrônica é considerada ruim, lenta e instável, e por isso o preenchimento do prontuário é feito pela supervisão ou coordenação nas oportunidades em que o sistema apresenta mais estabilidade. Em um município foi verificado que a digitação era feita pela coordenadora nos finais de semana, fora do horário de trabalho, por haver menor instabilidade e fluxo de acesso ao sistema.

A questão da intersetorialidade, um dos pilares do PCF, é bem vista pelos entrevistados. O Programa Criança Feliz tem caráter intersetorial, ou seja, envolve várias políticas públicas com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida.

As diferentes áreas envolvidas no PCF – como saúde, educação, cultura – têm recebido positivamente o Programa. Outras secretarias, que não a Assistência Social, têm acionado a equipe do PCF para participação em eventos que envolvam famílias.

O PCF também se tornou uma porta de entrada para o CRAS, para o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), para o Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), para o Conselho Tutelar e toda a rede de proteção, por encaminhar as famílias aos serviços corretos. O PCF trouxe para o CRAS muitas demandas que não eram facilmente identificadas.

A necessidade de mais capacitações foi mencionada. Alguns entrevistados relataram que, além de haver mais capacitações, deveria haver a promoção do contato com outros municípios para agregarem conhecimento e trocar experiências. Também foi mencionada a dificuldade com as contratações pois, da forma que ocorre hoje, com contratos temporários, estágios e terceirização, há pouco vínculo com a administração. A sugestão é que as equipes, incluindo o coordenador, deveriam estar mais ligadas a um CRAS.

Foi bastante frequente a queixa sobre os meios de locomoção para atendimento às famílias. Municípios muito extensos, com áreas rurais, foram os que mais destacaram os problemas para atender as famílias que moram mais distantes. Porém, mesmo nos municípios de menor extensão, a falta de veículos para realizar o deslocamento dos visitantes foi mencionada como uma dificuldade para execução do trabalho.

Finalmente, o cumprimento das metas de atendimento pactuadas é visto como um grande problema para os municípios, em especial por haver vinculação com a destinação de recursos. Alguns municípios não receberam os recursos do PCF por não cumprirem as metas de atendimento, o que prejudica o andamento do próprio Programa.

A análise quantitativa

A terceira etapa foi o monitoramento *in loco* nos municípios, com a aplicação dos instrumentos de avaliação que possibilitaram o acompanhamento do programa por meio da aplicação de questões objetivas aos indivíduos envolvidos (visitadores, supervisores e coordenadores), selecionados previamente por sorteio aleatório.

Cabe destacar que a participação dos coordenadores do PCF nos municípios foi realizada apenas na primeira rodada de monitoramento, no ano de 2019. A partir dos resultados da primeira rodada e com a não obrigatoriedade dos municípios de indicar um coordenador para o programa, a metodologia para o monitoramento passou a prever entrevistas apenas nos municípios com equipe do PCF formada, ou seja, com supervisor(es) e visitadores.

Instrumentos de coleta

A partir das informações obtidas nas entrevistas qualitativas e em reuniões com a equipe estadual do PCF na SEDS, foram elaborados os instrumentos de coleta para o monitoramento, composto por questionários com perguntas objetivas e duas questões abertas ao final da aplicação. O modelo do questionário foi validado com a equipe do PCF e está disponível ao final do capítulo.

Os questionários para os diferentes públicos – supervisores e visitadores – são bastante semelhantes, com algumas questões específicas para cada perfil: para os visitadores, são aplicadas questões acerca das visitas às famílias e receptividade dos participantes; para os supervisores são aplicadas questões sobre avaliação da equipe de visitadores.

Para agilizar a aplicação dos instrumentos e garantir maior controle da coleta de dados, os questionários foram disponibilizados para os entrevistadores no formato digital, por meio da aplicação Google Forms, de uso gratuito. Esta ferramenta é de fácil utilização e permite que a equipe do PCF possa continuar seu uso livremente, mesmo após o encerramento do contrato com a Sociologia e Política.

Seleção dos municípios e dos entrevistados

A quantidade de municípios abordados foi definida previamente pela SEDS em contrato, totalizando 105 municípios ativos no PCF. A partir da lista de 171 municípios ativos no mês de junho de 2019, foi verificada a relação entre o tamanho da amostra e o total de municípios ativos ($105/171 = 61,40\%$), cujo resultado foi utilizado como base para a definição da quantidade de municípios selecionados para cada Porte segundo a classificação do SUAS.

A lista de municípios participantes foi organizada por meio da estratificação por porte, considerando a classificação do SUAS: Metrópole (acima de 900.000 habitantes), Grande (100.001 a 900.000 habitantes), Médio (50.001 a 100.000 habitantes), Pequeno II (20.001 a 50.000 habitantes) e Pequeno I (até 20.000 habitantes).

Para definição do número de municípios selecionados por estrato, foi aplicada a proporção de 60% à quantidade de municípios em cada estrato de porte, com base na relação encontrada entre o tamanho da amostra e o total de municípios (61,40%). O valor encontrado por porte foi arredondado para o valor inteiro acima, conforme pode ser visto no Quadro a seguir, totalizando 105 municípios.

Quadro 4: Quantidade de municípios sorteados por Porte SUAS

Porte SUAS	Municípios ativos	Amostra (60%)	Amostra corrigida*
Metrópole	1	0,6	1
Grande	26	15,6	16
Médio	22	13,2	14
Pequeno II	64	38,4	39
Pequeno I	58	34,8	35
Total	171	102,6	105

*Valor arredondado para cima para cada estrato de porte

Para cada um dos 171 municípios foi associado um valor aleatório entre 0 e 1, por meio da função Aleatório do software Excel. A partir desta organização, foram selecionados os municípios com menor valor aleatório associado dentro de cada estrato de porte, em quantidade igual à definida pela amostra.

Apenas uma DRADS (Alta Noroeste), que possui um único município no Programa (Mirandópolis), não foi selecionada aleatoriamente. Neste caso, foi realizada uma correção intencional, com a retirada de um município do mesmo porte em uma DRADS com grande quantidade de municípios selecionados (Bauru). Assim, o município de Mirandópolis foi incluído intencionalmente, em substituição ao município de Bariri, da DRADS Bauru.

O início da coleta de dados foi em 27 de setembro de 2019, com término em 13 de dezembro de 2019, totalizando um intervalo de 77 dias para a visita em 105 municípios. Devido à saída de alguns municípios do Programa Criança Feliz, foram substituídos dois casos: Carapicuíba por Santa Bárbara D'Oeste, e São Sebastião por Assis. As substituições foram realizadas seguindo os mesmos critérios do sorteio original, considerando o tamanho do município e a ordenação aleatória já realizada dentro de cada grupo de Porte SUAS.

Para a definição do público-alvo do monitoramento, foram considerados os profissionais envolvidos diretamente no PCF: coordenadores, supervisores e visitadores. Em cada município, os monitores realizaram quatro entrevistas, sendo uma com um supervisor ou coordenador e três com visitadores. Nos municípios que apresentaram quantidades menores de profissionais do que as definidas para a amostra, foram entrevistados os profissionais disponíveis.

Para os visitadores, a amostra foi sempre aleatória. Para os supervisores, a amostra foi aleatória nos municípios com mais de um supervisor. Nos municípios que possuíam apenas um supervisor responsável pelo Programa Criança Feliz, a entrevista foi aplicada obrigatoriamente com este profissional. No caso dos coordenadores, foi obrigatória a entrevista com este profissional nos municípios sorteados em que não existia equipe formada (portanto, não havia como entrevistar visitadores ou supervisores).

Principais resultados

Os principais resultados do monitoramento realizado para o Programa Criança Feliz podem ser resumidos em três categorias:

- Perfil dos municípios;
- Perfil dos profissionais;
- Avaliação do Programa Criança Feliz.

Perfil dos municípios

O monitoramento *in loco* possibilitou identificar particularidades dos municípios, em especial sobre a forma de contratação e período de trabalho dos profissionais envolvidos no Programa.

A maior parte dos municípios apresentou a contratação dos profissionais por meio de concurso público para os cargos de coordenador e supervisor, já para o cargo de visitador a forma mais comum de contratação foi o estágio. Da mesma forma, o número de horas semanais de trabalho para coordenadores e supervisores foi, em sua maioria, de 40h, enquanto que para os visitadores a carga horária mais comum foi de 30h semanais.

De acordo com os entrevistados, na maioria dos municípios (80%) são realizados eventos de ações coletivas com as famílias participantes do PCF. Por outro lado, as parcerias com programas voltados para a primeira infância no município são escassas, ocorrendo em apenas 25% dos casos. A maior parte dos municípios (65%) possui Comitê Gestor Municipal da Primeira Infância, embora 21% dos entrevistados não souberam ou não quiseram responder a essa questão.

Os entrevistados foram questionados sobre algumas condições de trabalho que surgiram com mais menções na pesquisa qualitativa. Embora a maior parte das avaliações seja positiva, merece destaque a “facilidade de locomoção para fazer as visitas”, que recebeu a maior quantidade de avaliações como “regular”: 23%.

Também se destaca negativamente o “Sistema do Prontuário Eletrônico SUAS”, que, mesmo com um número alto de entrevistados que não souberam ou não quiseram responder à questão, obteve 20% de avaliações como “regular”. O destaque positivo ficou para a “comunicação entre a equipe (supervisor e visitadores)”, com 96% de menções positivas (“ótimo” e “bom”).

Perfil dos profissionais

O perfil dos entrevistados aponta para visitadores mais jovens, com média de idade de 28 anos e com ensino superior incompleto. Tal perfil é compatível com o tipo de contratação mais comum entre os visitadores, o estágio, que é realizado entre estudantes. As formações mais frequentes entre os visitadores foram psicologia, pedagogia e serviço social.

Os supervisores e os coordenadores possuem um perfil etário e educacional muito semelhante, com média de idade de 39 anos para os primeiros e 41 anos para os últimos. Tanto para os supervisores quanto para os coordenadores, a escolaridade mais encontrada foi o nível superior completo, de 97% dos entrevistados. Serviço social, psicologia e pedagogia foram os cursos mais mencionados.

Quase a totalidade dos supervisores e visitantes receberam capacitação sobre o Programa Criança Feliz. Entre os coordenadores, os valores foram um pouco mais baixos, mas ainda assim chegaram a 91%.

Coordenadores e supervisores foram questionados sobre algumas características dos visitantes relacionadas ao trabalho que desenvolvem. O item com melhor avaliação foi "Engajamento no programa", com 62% de "ótima" e 27% de "boa". Entretanto, todos os itens avaliados (Formação acadêmica/escolar, Compreensão do Programa, Perfil para atender o público do Programa e Conhecimento do território) receberam boas avaliações, com maioria de avaliações positivas (soma de "ótima" e "boa").

Também foram avaliadas as reuniões com a supervisão, com perguntas sobre temas específicos. O item com menor avaliação foi a frequência das reuniões, com 78% de menções positivas ("ótimo" e "bom"). A liberdade para tratar dos problemas e o relacionamento com outros profissionais da equipe receberam avaliações positivas: 87% e 88% de ótimo e bom.

Avaliação do Programa Criança Feliz

Para 70% dos entrevistados, o conteúdo da capacitação foi suficiente para compreender bem o programa. Entre os supervisores, 63% consideraram o conteúdo suficiente. No total, apenas 1% respondeu que o conteúdo foi insuficiente, mas uma parcela importante (24%) classificou o conteúdo como parcialmente suficiente, com destaque para os supervisores, que deram essa resposta em 34% dos casos.

Tratando especificamente da capacitação para o Guia da Visita Domiciliar, 78% consideraram o conteúdo suficiente para desenvolver bem seus trabalhos, enquanto 19% avaliaram como parcialmente suficiente. Já sobre a capacitação para os Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC), 70% consideraram suficiente, mas este número chega a 80% entre os visitantes, que mais utilizam o material.

De modo geral, 85% dos entrevistados consideraram que receberam todas as informações que precisavam sobre o Programa Criança Feliz. Para 13%, as informações recebidas foram poucas, sendo que esta opção foi mais mencionada pelos coordenadores (18%) e supervisores (15%).

Os entrevistados foram questionados sobre o quanto a participação das crianças no Programa Criança Feliz afetou seu desenvolvimento geral. Para 53%, o desenvolvimento das crianças foi “muito melhor” com o programa, enquanto 46% consideraram o desenvolvimento como “melhor”.

Foram aplicadas algumas questões apenas para os visitadores, sobre as famílias visitadas. Foram avaliadas a receptividade ao visitador, a colaboração das famílias durante a visita, a compreensão das orientações dadas pelos visitadores, a aplicação das orientações pelo cuidador e a aceitação do Programa Criança Feliz. Os itens com melhores avaliações foram a aceitação do Programa Criança Feliz, com 44% de avaliações ótimas, e a receptividade ao visitador, com 42%. A aplicação das orientações pelo cuidador recebeu as piores avaliações, com 19% de regular e 2% de ruim.

A atuação das instituições ligadas ao Programa Criança Feliz foi avaliada de um modo geral, quanto ao apoio que oferecem ao programa. A instituição que mais aparece como a que mantém apoio ótimo ou bom foi o CRAS, com 91% de menções positivas, seguida pela Prefeitura da cidade, com 79%. É importante ressaltar, entretanto, que as demais instituições apresentaram números altos entre quem não soube ou não quis responder, indicando desconhecimento da atuação nestes casos. Estão nesta situação as DRADS, a SEDS e o Ministério da Cidadania.

Perguntados sobre os principais pontos positivos do PCF com possibilidade de respostas abertas, os entrevistadores destacaram, em especial, o fortalecimento do vínculo da criança com seu cuidador como uma grande contribuição do programa para seus participantes, presente em 63% das respostas. Entre os visitadores, este número chega a 67%, demonstrando sua importância como resultado positivo do programa.

O segundo tema mais mencionado foi o desenvolvimento da criança, para 49% dos respondentes. Também neste caso o número de menções é maior entre os visitadores, com 67% das respostas, empatando com o primeiro tema (fortalecimento do vínculo da criança com seu cuidador).

Em terceiro lugar, presente em 21% das respostas, ficaram praticamente empatados o auxílio às famílias para ter acesso à rede de serviços disponíveis (Auxílio, direcionamento, maior facilidade de acesso à rede de serviços para as famílias) e a informação e sensibilização sobre o processo de desenvolvimento da criança (Informar e sensibilizar a mãe/cuidadora/família para processo de desenvolvimento da criança e do bebê). Nos dois casos, a maior quantidade de menções foi encontrada entre coordenadores e supervisores entrevistados.

Também foi feita uma pergunta aberta sobre quais melhorias poderiam ser feitas no PCF. Entre os principais resultados, em primeiro lugar no número de menções está a melhoria na capacitação da equipe, com 37% das menções. Nota-se que entre os visitantes, ainda que também esteja em primeiro lugar, esta porcentagem diminui para 31%. Já entre os supervisores a quantidade de menções esteve presente em 46,5% das respostas.

Entre os coordenadores, a melhoria na capacitação, embora também tenha alcançado valores altos (40%), não é o principal ponto de melhoria. O principal ponto é a otimização dos repasses financeiros, com 50,5% dos entrevistados mencionando esta melhoria. Da mesma forma, o segundo tema com mais menções no geral, melhorar o transporte para os visitantes, com 27,3%, esteve presente principalmente nas respostas dos supervisores (30%) e dos visitantes (28,8%). Entre os coordenadores, este tema apareceu apenas em 6º lugar, em 21% das respostas.

Considerações finais

O monitoramento de uma política pública é um passo essencial para sua boa implementação e execução. O acompanhamento regular permite ao gestor público agir quando necessário, ao conhecer os problemas que ocorrem no cotidiano de quem trabalha diretamente no cumprimento da política adotada. Ao mesmo tempo, o levantamento de informações ao longo do tempo traz bons indicadores sobre o desempenho daquilo que se monitora.

No caso do Programa Criança Feliz, o monitoramento pode colaborar com a verificação de problemas ao longo de seu desenvolvimento, com especial atenção à relação entre os municípios e a Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo. Identificar tempestivamente os ruídos que podem ocorrer nesta relação é fundamental para que

o Programa se cumpra da melhor maneira possível. Os dados coletados também serão úteis como indicadores de desempenho, uma vez que foram selecionadas três medidas para este fim: a capacitação dos supervisores, o apoio institucional da SEDS ao Programa e a avaliação do Programa de forma geral.

Ademais, o monitoramento também se mostra eficiente para lançar luz às boas iniciativas surgidas espontaneamente nos municípios, ainda mais em um programa como o PCF, que demonstrou contar com forte engajamento e participação de seus profissionais. Ao disponibilizar mais este canal de comunicação, a SEDS facilita a identificação e promoção destas boas práticas.

Com a proposta apresentada neste texto, a Sociologia e Política fornece um importante instrumento para dar continuidade ao bom trabalho executado pela Coordenação do Programa Criança Feliz no estado de São Paulo e garantir que os objetivos fundamentais do Programa sejam alcançados como esperado.

Instrumento de coleta de dados

Identificação

Município: _____

Nome do Monitor: _____

Data da visita ____/____/____ **Horário da visita:** _____

Função:

1. Coordenador
2. Supervisor
3. Visitador

Caracterização do entrevistado

CE1. Sexo

1. Feminino
2. Masculino

CE2. Idade: _____

CE3. Escolaridade

1. Alfabetizado
2. Ensino fundamental incompleto
3. Ensino fundamental completo
4. Ensino médio incompleto
5. Ensino médio completo
6. Ensino superior incompleto
7. Ensino superior completo
9. NS/NR

(Se possui ensino superior incompleto ou completo)

CE4. Qual curso? _____

CE5: Tipo de contratação

1. Estágio CIEE
2. Estágio (Prefeitura)
3. Terceirizado – MEI
4. Terceirizado – OSC/ONG
5. Concursado
6. Contrato temporário
7. Outros _____
9. NS/NR

P1. Qual a sua carga horária de trabalho por semana?

- 1 20 horas
- 2 30 horas
- 3 40 horas
- 4 Outra: _____
- 9 NS/NR

P2. Você recebeu capacitação sobre o Programa Criança Feliz?

- 1 Sim
- 2 Não **[Pular para P6]**
- 9 NS/NR **[Pular para P6]**

P3. Quem fez sua capacitação sobre o Programa Criança Feliz? **[ler opções]:**

- 1 Multiplicadores do Estado
- 2 Supervisor do Programa Criança Feliz no município
- 3 Coordenador do Programa Criança Feliz no município
- 4 Outro **[NÃO LER]:** _____
- 9 NS/NR

P4. Você avalia que o conteúdo apresentado na capacitação foi **[ler opções]:**

- 1 Suficiente para compreender bem o Programa
- 2 Parcialmente suficiente para compreender bem o Programa
- 3 Insuficiente para compreender bem o Programa
- 9 NS/NR

P5. Pensando no seu trabalho, você avalia que o conteúdo na **[ler um item da linha por vez]** foi suficiente, parcialmente suficiente ou insuficiente para desenvolver bem o seu trabalho?

	Suficiente	Parcialmente suficiente	Insuficiente	NS/NR
P5a. Capacitação do Guia da Visita Domiciliar	1	2	3	9
P5b. Capacitação dos Cuidados para o Desenvolvimento da Criança – CDC	1	2	3	9

P6. Você considera que recebeu todas as informações que precisava sobre o programa, recebeu poucas informações ou não recebeu informações?

- 1 Recebeu todas as informações que precisava
- 2 Recebeu poucas informações
- 3 Não recebeu informações
- 9 NS/NR

P7. Falando sobre o desenvolvimento geral das crianças que participam do Programa Criança Feliz, você diria que, com o programa, o desenvolvimento da criança foi muito melhor, melhor, pior ou muito pior do que se não houvesse o programa?

- 1 Muito melhor
- 2 Melhor
- 3 Indiferente **[NÃO LER]**
- 4 Pior
- 5 Muito pior
- 9 NS/NR

P8. **[APENAS PARA VISITADORES]** Pensando nas famílias participantes, vou ler algumas características para saber sua avaliação sobre elas. Para cada característica que eu ler, diga-me como você avalia: ÓTIMA, BOA REGULAR, RUIM OU PÉSSIMA.

	Ótima	Boa	Regular	Ruim	Péssima	NS/NR
P8a. Receptividade ao visitador	1	2	3	4	5	9
P8b. Colaboração da família durante as visitas	1	2	3	4	5	9
P8c. Compreensão das orientações	1	2	3	4	5	9
P8d. Aplicação das orientações pelo cuidador	1	2	3	4	5	9
P8e. Aceitação do Programa Criança Feliz	1	2	3	4	5	9

P9. **[APENAS PARA SUPERVISOR E COORDENADOR]** Pensando nos visitadores, vou ler algumas características para saber sua avaliação sobre eles. Para cada característica que eu ler, diga-me como você avalia: ÓTIMA, BOA REGULAR, RUIM OU PÉSSIMA.

	Ótima	Boa	Regular	Ruim	Péssima	NS/NR
P9a. Formação acadêmica/escolar	1	2	3	4	5	9
P9b. Compreensão do Programa	1	2	3	4	5	9
P9c. Engajamento no Programa	1	2	3	4	5	9
P9d. Perfil para atender o público do Programa	1	2	3	4	5	9
P9e. Conhecimento do território	1	2	3	4	5	9

P10. Agora vou ler alguns itens para saber sua avaliação sobre eles. Para cada item que eu ler, diga-me como você avalia: ÓTIMA, BOA REGULAR, RUIM OU PÉSSIMA.

	Ótima	Boa	Regular	Ruim	Péssima	NS/NR
P10a. O material de papelaria (lápiz, caderno)	1	2	3	4	5	9
P10b. O material de apoio (apostilas, manuais, folders)	1	2	3	4	5	9
P10c. Facilidade de locomoção para fazer as visitas	1	2	3	4	5	9
P10d. Identificação (uniforme, crachá)	1	2	3	4	5	9
P10e. Formulários de registro da visita	1	2	3	4	5	9
P10f. Espaço físico dedicado ao Programa Criança Feliz (sala, computador)	1	2	3	4	5	9
P10g. Comunicação entre a equipe (supervisor e visitantes)	1	2	3	4	5	9
P10h. Sistema do Prontuário eletrônico	1	2	3	4	5	9

P11. Pensando nas seguintes instituições que vou ler, diga-me se você avalia o apoio delas ao Programa Criança Feliz como ótimo, bom, regular, ruim ou péssimo:

	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	NS/NR
P11a. Prefeitura da cidade	1	2	3	4	5	9
P11b. Centro de Referência de Assistência Social – CRAS	1	2	3	4	5	9
P11c. Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social – DRADS	1	2	3	4	5	9
P11d. Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social – SEDS	1	2	3	4	5	9
P11e. Ministério da Cidadania	1	2	3	4	5	9

P12. São realizados eventos de ações coletivas com as famílias participantes do Programa Criança Feliz, como reuniões, campanhas, etc.?

- 1 Sim
- 2 Não
- 9 NS/NR

P13. Existem parcerias do Programa Criança Feliz com outros programas voltados para a primeira infância no município?

- 1 Sim
- 2 Não
- 9 NS/NR

P14. Existe Comitê Gestor Municipal da Primeira infância no município?

- 1 Sim
- 2 Não **[PULAR PARA P16]**
- 9 NS/NR **[PULAR PARA P16]**

P15. O município possui Plano Municipal da Primeira Infância – PMPI?

- 1 Sim
- 2 Não
- 9 NS/NR

P16. Sobre as reuniões de supervisão, como você avalia

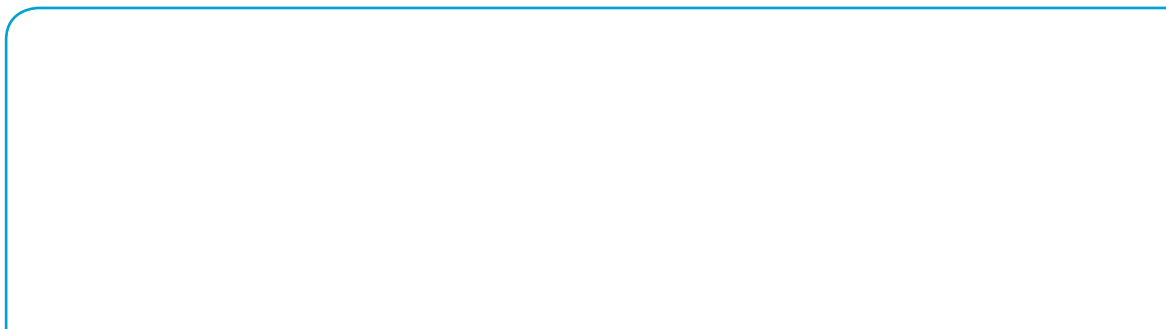
[ler um item de cada linha por vez e opções]:

	Ótimo	Bom	Regular	Ruim	Péssimo	NS/NR
P16a. Frequência	1	2	3	4	5	9
P16b. Conteúdo e temas tratados	1	2	3	4	5	9
P16c. Liberdade para tratar dos problemas	1	2	3	4	5	9
P16d. Relacionamento com outros profissionais da equipe	1	2	3	4	5	9

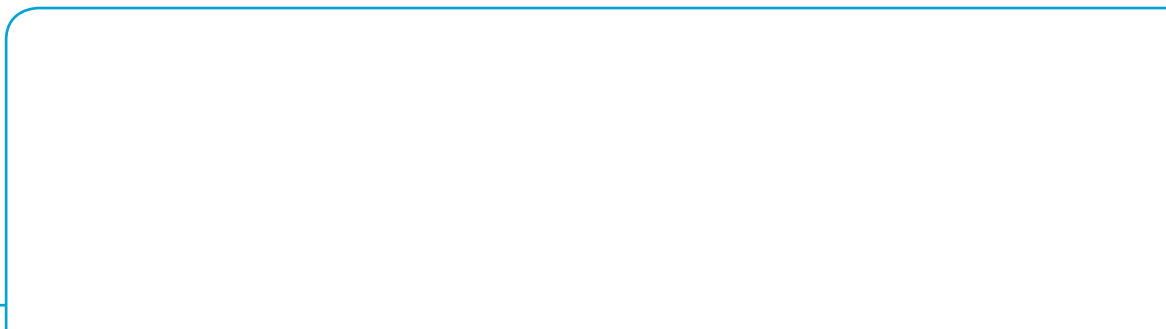
P17 Como você avalia o Programa Criança Feliz de forma geral? Você avalia como ótima, boa, regular, ruim ou péssima?

- 1 Ótima
- 2 Boa
- 3 Regular
- 4 Ruim
- 5 Péssima
- 9 NS/NR

P18. Em sua opinião, qual foi a melhor ou as melhores contribuições do Programa Criança Feliz para os participantes?



P19. E o que pode ser melhorado no Programa Criança Feliz?





Mapeamento de processos do Programa Criança Feliz no estado de São Paulo

Norberto von Ellenrieder

O Programa Criança Feliz: objetivos, histórico e estado atual

○ Programa Criança Feliz (PCF), instituído pelo Decreto Federal nº 8.869/2016, tem a finalidade de promover o desenvolvimento integral de crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. O PCF fundamenta-se no Marco Legal da Primeira Infância, instituído pela Lei Federal nº 13.257/2016, que dispõe sobre os princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas voltadas à primeira infância, visando assegurar, por meio de políticas, planos, programas e serviços, os direitos previstos no artigo 227 da Constituição Federal e no artigo 4 do Estatuto da Criança e do Adolescente e conseqüentes.

O público prioritário do PCF é composto por gestantes, crianças de até 36 meses e suas famílias inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal¹³², bem como crianças de até 72 meses e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e, por fim, crianças de até 72 meses afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no artigo 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e suas famílias.

De caráter intersetorial, o PCF deve ser implementado a partir da articulação entre as políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, direitos das crianças e dos adolescentes, entre outras¹³³, e suas ações serão executadas de forma descentralizada e integrada, considerando as especificidades das políticas sociais setoriais, observando as instâncias de participação e controle social.

Desta forma, o PCF é sustentado por dois pilares, um institucional e outro operacional, sendo que o primeiro é efetivado por meio da intersetorialidade e da formação de comitês gestores, visando à integração das políticas públicas afetas ao desenvolvimento integral da primeira infância e à estruturação do PCF em âmbito local. O segundo é concretizado por meio das visitas domiciliares no SUAS e território das famílias, entre outros aspectos.

As principais ações da assistência social no Programa Criança Feliz estão previstas na Resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) nº 19/2016, que institui o Programa Primeira Infância no SUAS, a serem desenvolvidas de forma integrada, observando-se as competências dos entes federados com objetivo de assegurar convergência de esforços e complementariedade.

Entre as ações do Programa Primeira Infância no SUAS destacam-se a execução da visita domiciliar, compreendida em ação planejada e sistemática, conforme orientações técnicas, a qualificação da oferta dos serviços socioassistenciais e fortalecimento da ar-

132 Alteração instituída pela Portaria nº 1.217, de 1º de julho de 2019, de gestantes e crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família para gestantes e crianças inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal.

133 Além destas políticas previstas no Decreto Federal nº 8.869/2016, o art. 5º da Lei Federal nº 13.257/2016 apresenta como as áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância “a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica”.

ticulação da rede socioassistencial, o fortalecimento da intersectorialidade nos territórios entre as políticas públicas setoriais e, por fim, a mobilização, a educação permanente, a capacitação e apoio técnico.

Neste sentido, no âmbito da política de assistência social, a Portaria nº 956, de 22 de março de 2018, e a Portaria nº 2.496, de 17 de setembro de 2018, estabelecem a metodologia de cálculo e de financiamento para as ações do Programa Criança Feliz e são as principais normativas para os gestores municipais e estaduais, uma vez que normatiza e considera para fins de pagamento 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.

A primeira rodada de adesão ao PCF foi inaugurada com a Resolução CNAS nº 20, de 24 de novembro de 2016, que aprovou os critérios de partilha para o financiamento federal do Programa Primeira Infância no SUAS para estados e municípios. O Governo do Estado de São Paulo, por meio da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social, realizou o aceite ao Programa Primeira Infância no SUAS, aprovado pelo Conselho Estadual de Assistência Social (CONSEAS-SP) conforme a Deliberação nº 37, de 9 de dezembro de 2016. Naquela oportunidade, considerando os critérios de elegibilidade para os municípios, no estado de São Paulo havia 300 municípios elegíveis. Depois desta, outras rodadas de adesão foram lançadas com critérios de elegibilidade mais flexíveis, resultando no total de 353 municípios paulistas elegíveis. Atualmente há 431 municípios paulistas elegíveis, dos quais 219 realizaram a adesão.

Com a publicação da Portaria nº 431, de 6 de março de 2019, que dispõe sobre a adesão do estado ao Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS, a Coordenação Estadual do Programa Criança Feliz conta com um coordenador estadual e sete multiplicadores estaduais com atribuições exclusivas ao programa como:

- I – Acompanhar e apoiar tecnicamente a implantação das ações do Programa nos municípios, considerando, dentre outros, aspectos, orientações, protocolos e referências metodológicas para a elaboração do Plano de Ação disponibilizadas pela SNAPI;
- II – Monitorar e assessorar técnica, administrativa e financeiramente os municípios sob sua responsabilidade, realizando visitas in loco no mínimo semestralmente; e

III – Realizar as capacitações e educação permanente de forma sistemática e que não inviabilize os municípios de realizarem as visitas domiciliares.

O PCF no Estado de São Paulo

A Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo é responsável pelas políticas relacionadas ao desenvolvimento social da administração pública estadual. A estrutura da SEDS-SP conta com quatro órgãos vinculados: o Conselho Estadual de Assistência Social (CONSEAS), o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONDECA), o Conselho Estadual do Idoso (CEI) e a Comissão Intergestores Bipartite do Estado de São Paulo (CIB).

Além disso, são sete Coordenadorias: Coordenadoria de Gestão Estratégica (CGE), Coordenadoria de Desenvolvimento Social (CDS), Coordenadoria de Ação Social (CAS), Coordenadoria de Segurança Alimentar e Nutricional (COSAN), Coordenadoria de Ação Regional Descentralizada (CARD), Coordenadoria de Políticas sobre Drogas (COED) e Coordenadoria de Administração de Fundos e Convênios (CAF).

Em sua estrutura, a secretaria apresenta também 26 unidades descentralizadas da gestão estadual, denominadas Diretorias Regionais de Assistência Social, responsáveis pelo acompanhamento das políticas socioassistenciais nos municípios.

A rede socioassistencial do Estado apresenta 1.160 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS); 302 Centros de Referências Especializados de Assistência Social (CREAS); e 55 Centros de Referência Especializados para Pessoas em Situação de Rua (Centro POP).

A SEDS está cada vez mais empenhada em construir uma agenda pública com ações intersetoriais para tornar as cidades, comunidades, famílias e indivíduos cada vez mais resilientes às ameaças, reduzindo, assim, os riscos e as vulnerabilidades sociais. Tem um compromisso assumido: tornar o Estado de São Paulo cada vez mais humano, justo e solidário.

Coordenadoria de Desenvolvimento Social

São atribuições da CDS: promover a integração dos Conselhos Nacional, Estadual e Municipais, Secretarias de Estado, municípios, entidades empresariais e sociais, no estabelecimento da Rede Social do Estado; interagir e apoiar os municípios no planejamento e nas ações voltadas ao estabelecimento de suas redes sociais; fomentar a melhoria contínua das redes sociais municipais; elaborar e propor políticas e programas de transferência de renda e de inclusão social do jovem; criar e manter canais de comunicação com os executores das ações de assistência social no âmbito do Estado; interagir 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; realizar estudos e pesquisas de programas de transferência de renda e de inclusão social do jovem e consolidar estudos realizados por outras organizações; e preparar despachos e opinar sobre assuntos que lhe forem encaminhados.

Programa Criança Feliz

O PCF é uma ação do governo federal instituída por meio do Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016, e consolidada pelo Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018, com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. O Programa se desenvolve por meio de visitas domiciliares que buscam envolver ações intersetoriais com as políticas de Assistência Social, Educação, Saúde, Cultura e Direitos Humanos.

São objetivos do PCF: qualificar e incentivar o atendimento e o acompanhamento nos serviços socioassistenciais para famílias com gestantes e crianças na primeira infância inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) e Benefício de Prestação Continuada (BPC); apoiar as famílias com gestantes e crianças na primeira infância no exercício da função protetiva e ampliar acesso a serviços e direitos; estimular o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, em situação de vulnerabilidade e risco social, fortalecendo vínculos familiares e comunitários; fortalecer a presença da Assistência Social nos territórios e a perspectiva da proteção proativa e da prevenção de situações de fragilização de vínculos, de isolamentos e de situações de risco pessoal e social; qualificar os cuidados nos serviços de acolhimento e priorizar o acolhimento em Famílias Acolhedoras para crianças na primeira infância, afastadas do

convívio familiar, mediante aplicação de medida protetiva prevista nos incisos VII e VIII do art. 101 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; desenvolver ações de capacitação e educação permanente que abordem especificidades, cuidados e atenções a gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias, respeitando todas as formas de organização familiar; potencializar a perspectiva da complementariedade e da integração entre serviços, programas e benefícios socioassistenciais; e fortalecer a articulação intersetorial com vistas ao desenvolvimento integral das crianças na primeira infância e ao apoio a gestantes e suas famílias.

O projeto Programa Criança Feliz – PCF

A SEDS-SP, em parceria com a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (Sociologia e Política – Escola de Humanidades), vem desenvolvendo um projeto que consiste na realização de atividades de apoio e de desenvolvimento institucional à Coordenadoria de Desenvolvimento Social para realização do monitoramento das ações do Programa Criança Feliz nos municípios do Estado de São Paulo, e tem o seu plano de trabalho baseado em 4 eixos principais: 1) coordenação do projeto; 2) monitoramento do PCF; 3) desenvolvimento institucional; e 4) interlocução com os municípios. Parte fundamental do projeto Programa Criança Feliz tratou da estruturação dos processos de trabalho do Programa junto à SEDS-SP.

A importância da gestão dos processos organizacionais

Atender à missão de uma organização requer desta o perfeito funcionamento de todos os elementos que a compõem. Como um sistema social, as organizações compreendem a inter-relação de pessoas, tecnologia, processo e princípios, que por meio de uma estrutura organizacional produzem valor para a sociedade, ou seja, atendem a uma missão organizacional. Nesse sentido, compreender os processos organizacionais e atuar no seu aprimoramento é tarefa fundamental para o bom desempenho das organizações na busca pelos seus resultados. Entende-se o processo como um conjunto de atividades inter-relacionadas, que utilizam recursos organizacionais e matérias-primas (*inputs*) de modo a gerar produtos ou serviços (*outputs*) que agreguem valor aos seus clientes. Desta forma, o alcance dos resultados esperados pelas organizações passa pelo gerenciamento do conjunto de processos que operacionalizam sua missão.

O mapeamento dos processos é o primeiro passo para a gestão por processos. Durante esta etapa dos trabalhos, a organização passa a conhecer todos os conjuntos de atividades que são realizadas, as responsabilidades por suas execuções, os esforços empreendidos (recursos utilizados, tecnologias aplicadas, métricas estabelecidas etc.) e a relação entre cada um dos processos na jornada para o alcance da missão organizacional. Assim, são considerados benefícios desta etapa:

- a compreensão de como são gerados os produtos e serviços da organização;
- a identificação dos problemas, gargalos, ineficiências dos processos;
- a identificação de processos/atividades obsoletos;
- a identificação dos tempos dos ciclos de processos;
- a identificação de todos os atores envolvidos nos processos;
- a identificação das interfaces entre os diferentes processos da organização; e
- o estabelecimento das responsabilidades pelos processos.

Na etapa seguinte, na modelagem, no redesenho dos processos há a aplicação dos conceitos de melhoria e de mudança organizacional. Os processos são estudados e buscam-se aprimoramentos que melhorem a forma de integração e de execução das atividades, a comunicação entre os atores envolvidos e a qualidade dos produtos e serviços resultantes. Os benefícios desta etapa passam por:

- garantir um modelo de operação que não leve a um retrabalho, perda de esforço e de eficiência, que não gere altos custos ou ofereça riscos ao negócio;
- identificar e “aproveitar” as oportunidades de melhoria (incrementar, simplificar, automatizar ou eliminar);
- melhorar as comunicações e relações de responsabilidades pelos processos e resultados; e,
- inovar, buscando diferenciais de atuação.

Assim, a metodologia de gestão por processos adotada no projeto Programa Criança Feliz utilizou-se dos seguintes passos para a análise de processos:

- “As Is”: momento de identificação da situação atual dos processos na organização; devem ser identificados e detalhados os macroprocessos; processos, problemas fatores limitantes – mapeamento;

- “*Should Be*”: momento de criação da situação desejada; abrange a análise e busca de solução para a otimização dos processos – início da modelagem;
- “*To Be*”: momento de redesenho dos processos de acordo com as melhorias identificadas considerando-se os fatores limitantes identificados e as possibilidades de desenvolvimento – conclusão da modelagem.

Associadas ao redesenho dos processos, outras duas ferramentas são importantes para o sucesso da gestão dos processos:

- O sistema de documentação normativa; e
- O estabelecimento de indicadores de desempenho de processos.

O sistema de documentação normativa estabelece as diretrizes, as práticas e os critérios para orientar a execução de atividades relacionadas com os processos da organização. A normatização nas organizações tem por objetivo principal a padronização das rotinas de trabalho, o que assegura e melhora a comunicação entre as áreas, ao definir claramente as responsabilidades e resultados esperados de cada um dos atores envolvidos.

Outro aspecto importante é que as normas definem claramente os níveis exigidos de qualidade dos processos e dos produtos/serviços, estabelecendo inclusive seus critérios de avaliação. O acompanhamento constante da implementação das normas na organização auxilia no processo de melhoria contínua orientando o processo de aprimoramento das rotinas de trabalho, facilitando o treinamento das equipes e consolidando as novas tecnologias. Por fim, ao simplificar procedimentos e estabelecer padrões garante-se o equilíbrio entre custos, qualidade e resultados esperados.

Um dos meios que se tem para garantir a qualidade dos processos organizacionais, bem como consolidar eventuais mudanças nesses processos é a criação de documentos que descrevam a forma de se trabalhar. Esses documentos devem garantir que a execução das atividades siga um determinado padrão. O conjunto de documentos que tem essa finalidade irá compor o que se chama Sistema de Documentação Normativa.

O Sistema de Documentação Normativa é composto de um conjunto de Procedimentos e Instruções de Trabalho, entre outros documentos:

- Norma: referência resultante de uma escolha coletiva arrazoada, visando servir de base a entendimentos repetitivos. No âmbito de uma organização, a norma consiste em um acordo entre os envolvidos sobre o assunto tratado, consolidando a reunião de conhecimentos e experiências dos mesmos, a fim de alcançar uma “solução ótima” para a organização naquele momento.
- Procedimento operacional: o documento que contém as descrições e padronizações, que faz recomendações e estabelece limites e regras de maneira ordenada para os processos. É a descrição detalhada, por escrito, dos fluxogramas dos processos de trabalho.
- Instrução de trabalho: o documento que se destina a descrever a maneira correta de executar uma determinada atividade do processo, de modo simples e direto. Normalmente trata de atividades novas ou complexas que requerem maior detalhamento para garantir a boa execução do processo.

O estabelecimento de indicadores de desempenho dos processos possibilita a mensuração do desempenho do processo para controle, melhoria, comunicação e motivação das equipes.

A definição de um rol de indicadores para acompanhamento dos resultados do Programa Criança Feliz e do desempenho dos seus processos de trabalho passa pela máxima de que tudo o que não pode ser medido não tem como ser avaliado. E se não puder ser avaliado não há como se tomar decisões dirigidas. Assim, a importância dos indicadores para a gestão de processos inclui a possibilidade de:

- disponibilizar um conjunto de instrumentos para aferição do desempenho dos processos, que permita acompanhamento permanente e eficaz;
- estabelecer as bases para visibilizar o constante aprimoramento da organização e dos serviços prestados; e
- atender às demandas por informações estruturadas.

Nesse contexto, um indicador deve ter objetivos claros e uma finalidade prática, deve refletir de forma resumida e simples a situação do que está sendo avaliado, de modo a facilitar a compreensão, comparação e associação com outros dados, deve permitir a atribuição de parâmetros qualitativos ou quantitativos e que possam ser avaliados para definir uma medida, a ser obtida a partir de dados facilmente levantados e, final-

mente, deve permitir a comparação com outros indicadores, possibilitando a tomada de decisões. Para a construção de indicadores de desempenho de processos devem ser considerados:

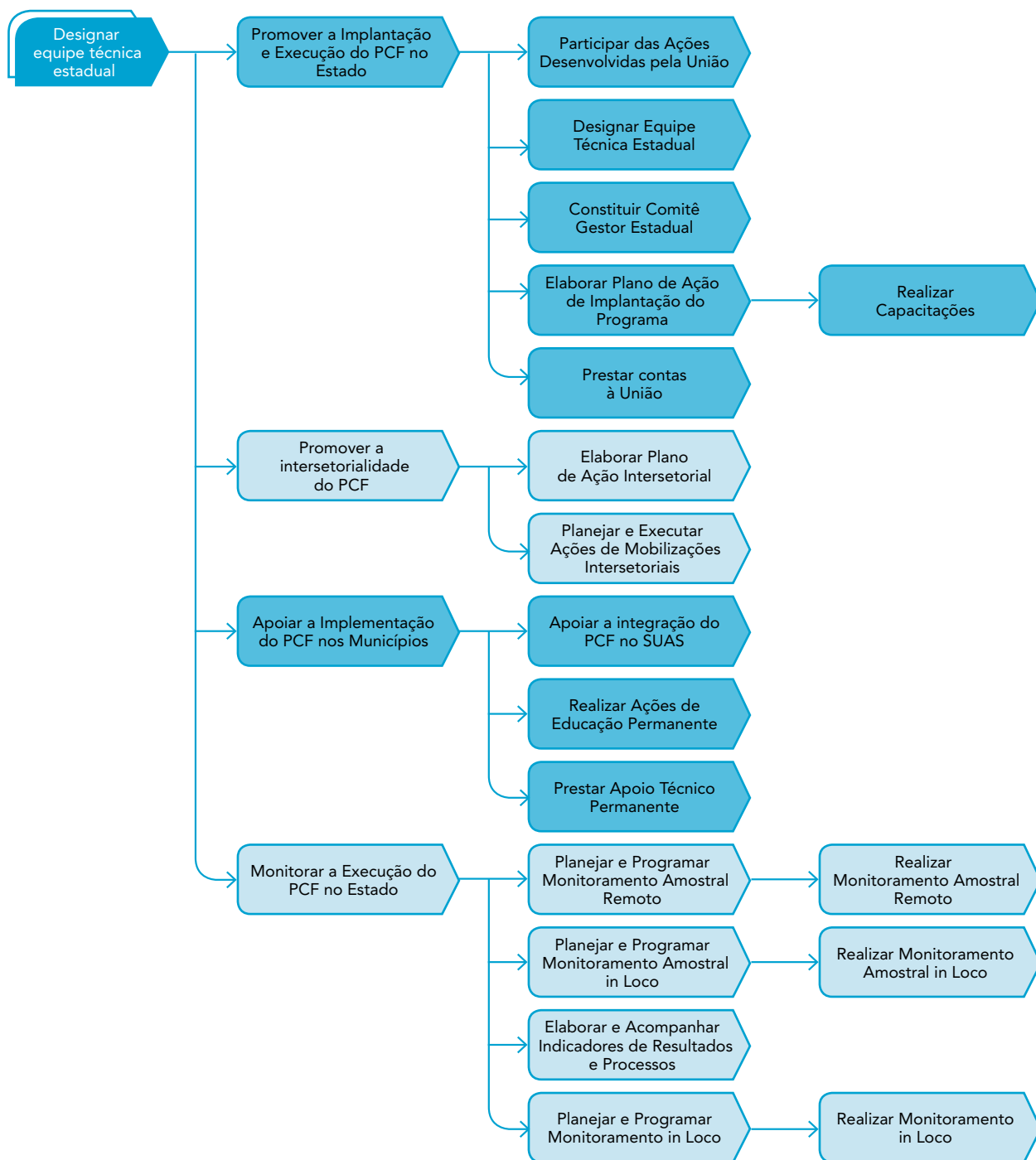
- a definição dos fatores críticos para satisfazer os clientes finais (tempo, custo, qualidade e desempenho do produto/serviço);
- o mapeamento dos processos utilizados na produção de resultados;
- a identificação de tarefas e capacidades críticas;
- o desenvolvimento de indicadores para tarefas e capacidades críticas (indicadores qualitativos transformados em expressões numéricas); e
- o estabelecimento das condições de mensuração dos indicadores.

A execução do projeto Programa Criança Feliz

No âmbito do projeto, durante três meses foram realizadas reuniões de levantamento de processo e mapeamento dos fluxos de atividades com a participação do time do PCF da SEDS, cujo resultado ao final desse período foi a construção da árvore de macroprocessos e processos.

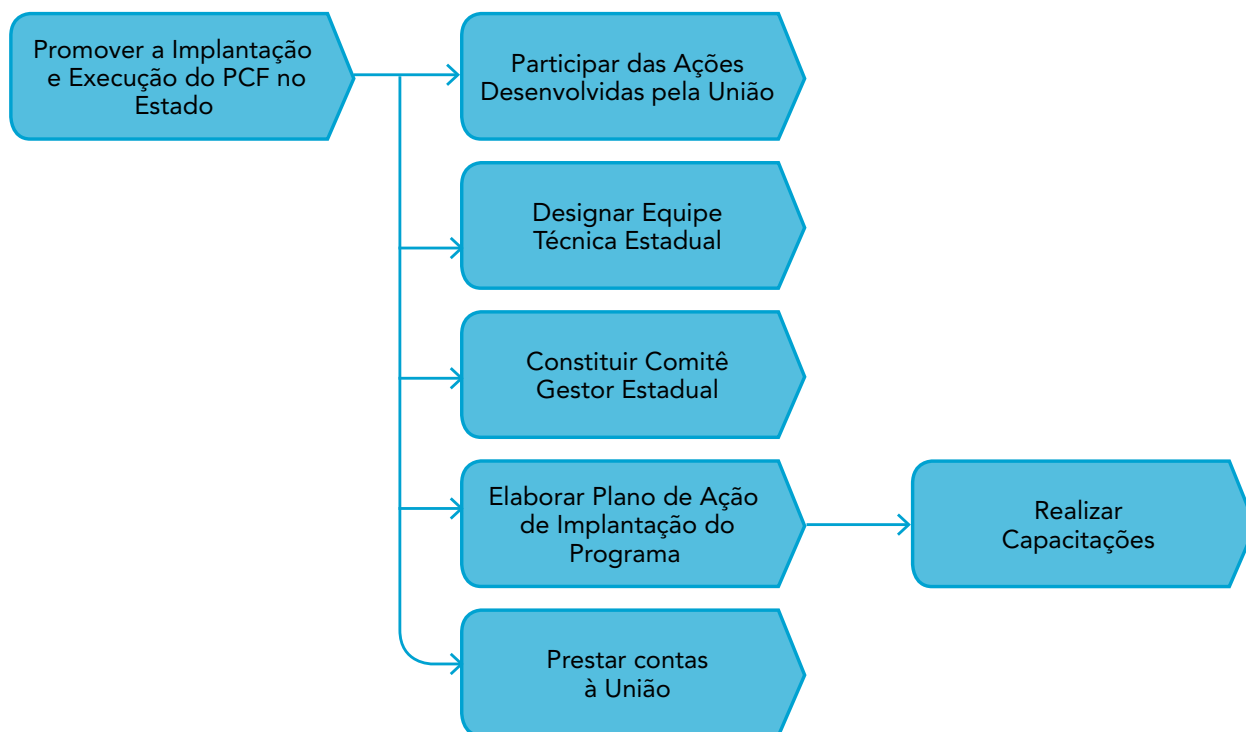
A árvore de macroprocessos e processos estabelece como se dá a gestão do Programa Criança Feliz no âmbito da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social sob a visão da gestão por processos. Assim, estes processos representam funções que precisam ser operacionalizadas para que se viabilize a atuação do Programa. A seguir, está apresentada a árvore de macroprocessos e processos do Programa Criança Feliz no âmbito da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social.

Figura 4: Árvore de Macroprocessos e Processos do Programa Criança Feliz no âmbito da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social



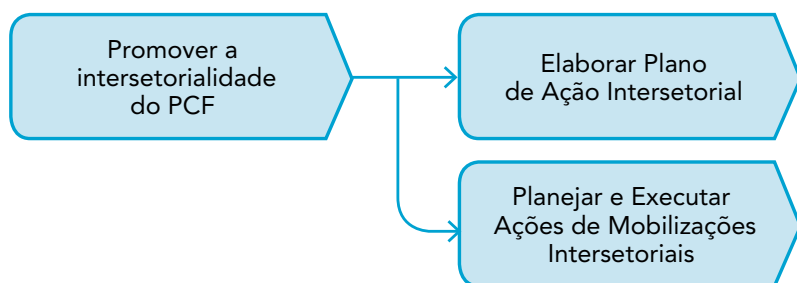
O macroprocesso “Promover a Implantação e Execução do PCF no Estado” engloba os conjuntos de atividades relativos à gestão das ações do estado, necessárias para a implantação e execução do Programa Criança Feliz no que tange a participações em reuniões, encontros, cursos e eventos desenvolvidos pela União, assim como na composição de equipes e comitês, planos de ações, capacitações dos municípios, bem como na prestação de contas para a União. O detalhamento deste macroprocesso pode ser visto na figura a seguir.

Figura 5: Detalhe do macroprocesso “Promover a Implantação e Execução do PCF no Estado”



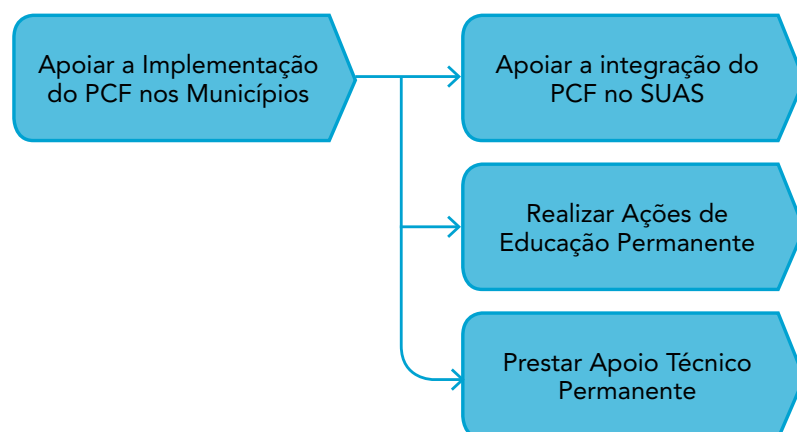
O macroprocesso “Promover a Intersetorialidade do PCF” inclui os conjuntos de atividades para garantir o fortalecimento da intersetorialidade do Programa Criança Feliz com atividades de articulações, orientações aos municípios na elaboração dos planos de ações, definição de estratégias, realizações de seminários e mobilizações de debates intersetoriais, conforme pode ser observado na figura apresentada a seguir.

Figura 6: Detalhe do macroprocesso “Promover a Intersetorialidade do PCF”



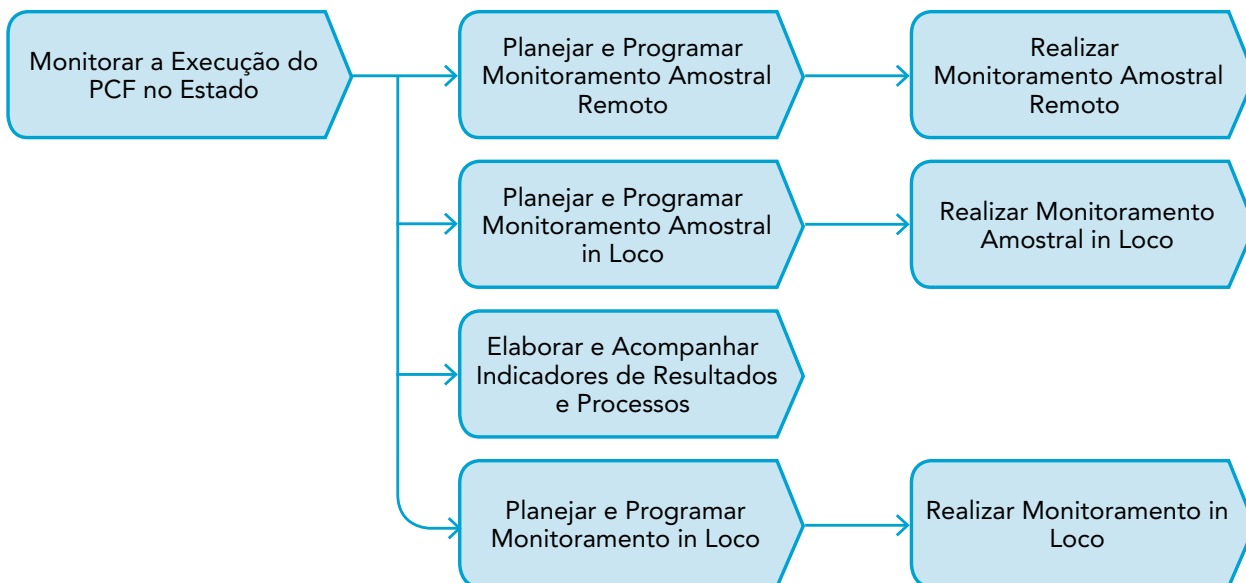
O macroprocesso “Apoiar a Implementação do PCF nos Municípios” comporta as atividades inerentes aos processos para a elaboração de materiais complementares, dar apoio técnico aos municípios, planejar, articular com os comitês a implantação de ações para educação permanente, como demonstrado na figura a seguir.

Figura 7: Detalhe do macroprocesso “Apoiar a Implementação do PCF nos municípios”



O último macroprocesso “Monitorar a Execução do PCF no Estado” envolve os conjuntos de atividades para realizar o acompanhamento e monitoramento do programa nos municípios com o objetivo de verificar e dar o apoio necessário para o cumprimento adequado da aplicação da metodologia do programa, conforme observado a seguir.

Figura 8: Detalhe do macroprocesso “Monitorar a Execução do PCF no Estado”

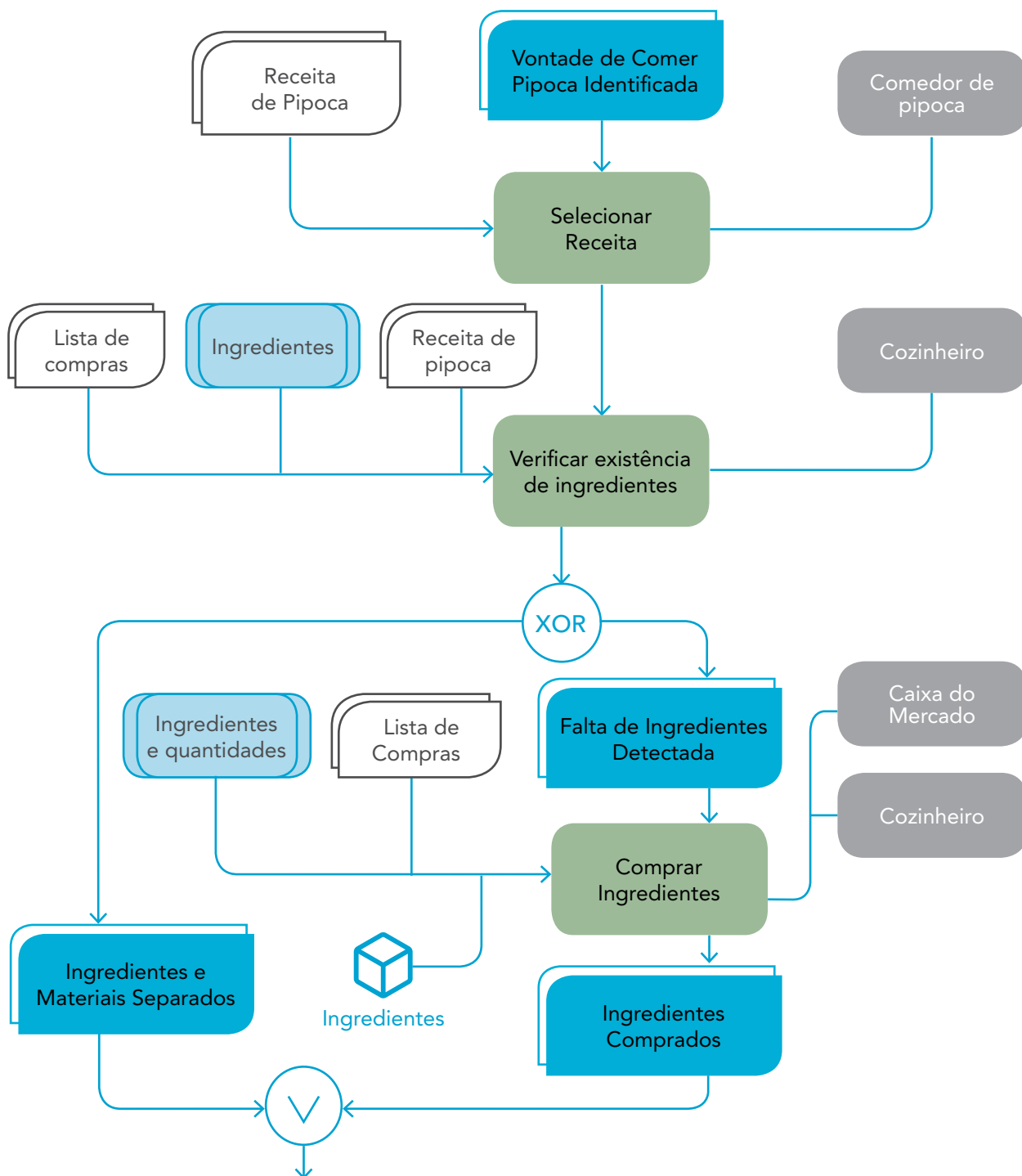


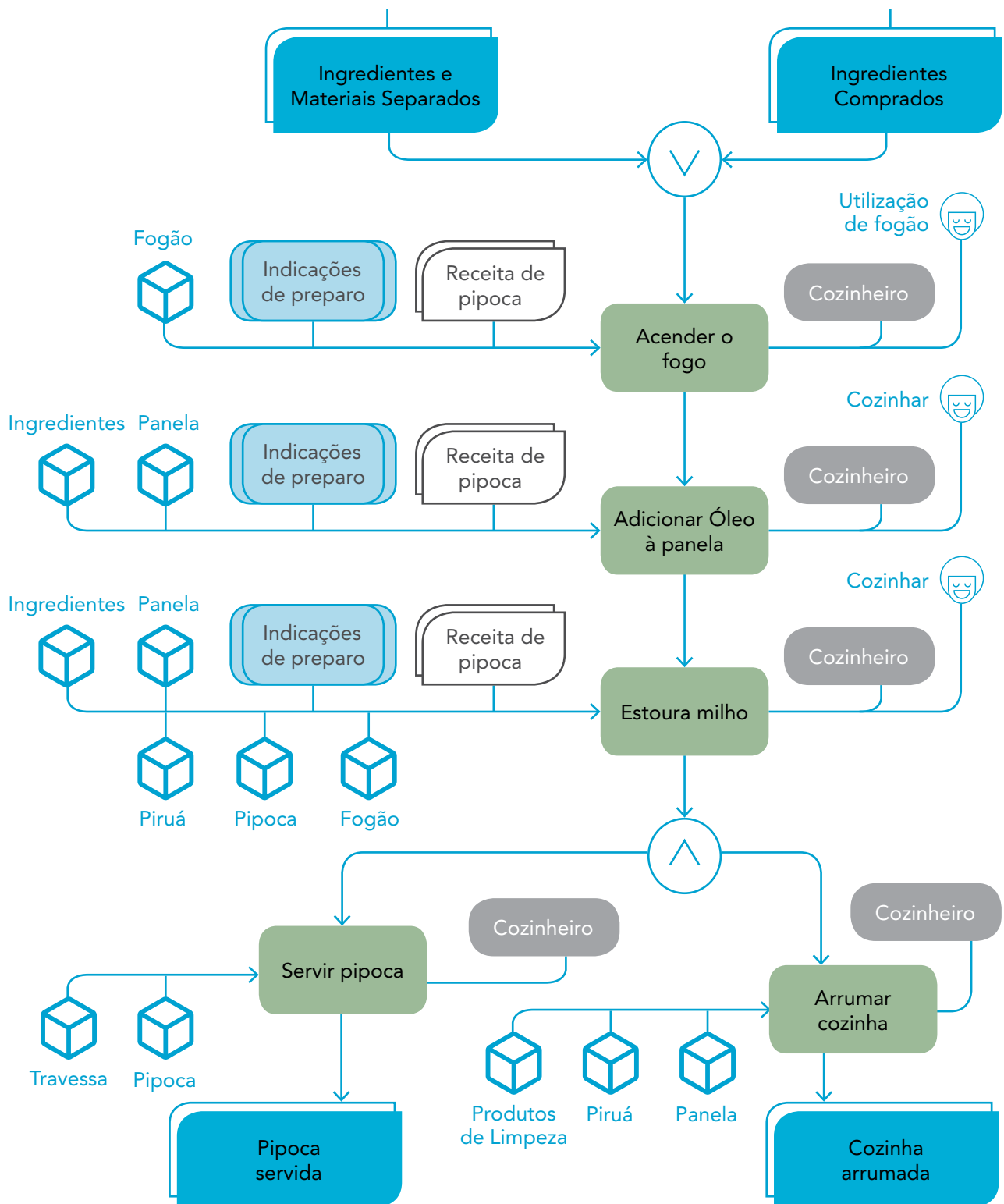
O mapeamento de processos do Programa Criança Feliz se deu por meio da aplicação de metodologia de levantamento de dados secundários e de *workshops* estruturados, nos quais, utilizando-se da ferramenta de mapeamento e modelagem *Microsoft Office Visio* e dos conceitos do método *Joint Application Design (JAD)*¹³⁴, foram desenhados os fluxogramas de atividades e informações.

Para a diagramação foi utilizada a notação de Fluxogramas EPC – *Event-driven Process Chain*, uma das notações mais utilizadas para modelar processos de negócio. Considera eventos como gatilhos ou resultados de um passo no processo, útil para modelar grupos complexos de processos.

134 JAD – *Joint Application Design*: método desenvolvido pela IBM em 1977 para a construção de aplicações computacionais envolvendo grupos de discussão guiados por um condutor da dinâmica, em um trabalho conjunto para o desenvolvimento de sistemas informatizados. Hoje em dia é adaptado e utilizado em diversas áreas como a de modelagem de processos organizacionais.

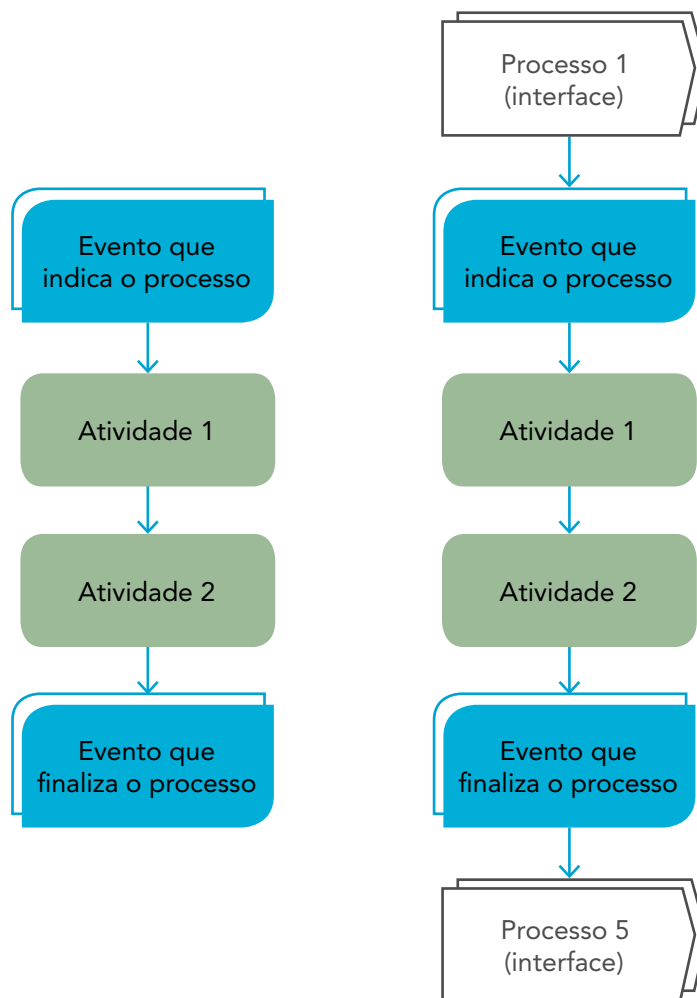
Figura 9: Exemplo Notação de Fluxogramas - EPC





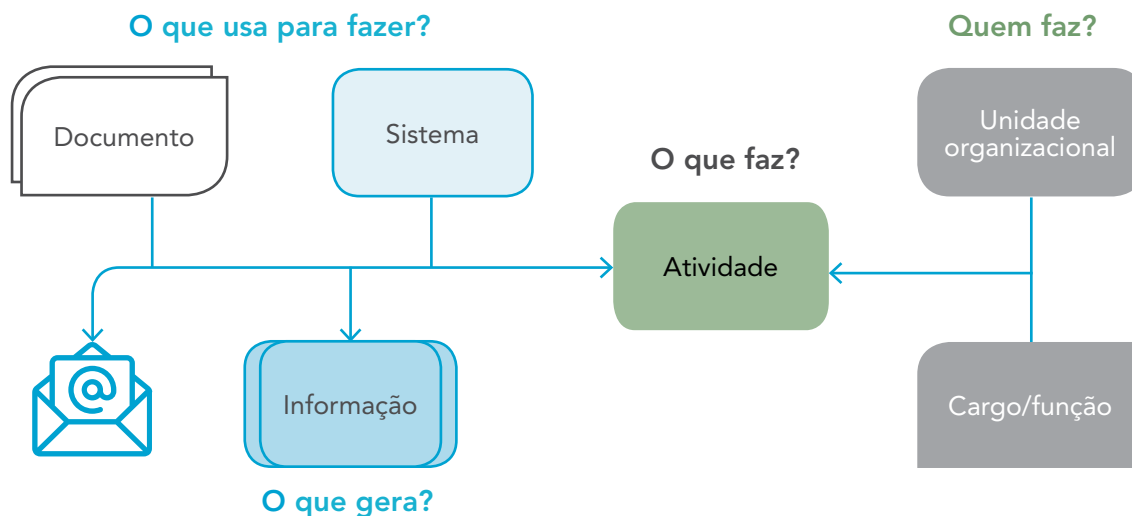
O fluxograma básico (esqueleto) prevê a cadeia de eventos e atividades que direcionam a operação do serviço ou a produção de um bem.

Figura 10: Cadeia de eventos e atividades



Para cada atividade diagramada identifica-se os responsáveis pela sua execução, os insumos e os produtos resultantes; é o detalhamento do EPC.

Figura 11: Responsáveis pela execução, insumos e produtos resultantes



A notação do EPC utilizada no mapeamento dos processos do Programa Criança Feliz no âmbito da SEDS-SP foi a apresentada a seguir.

Figura 12: Notação do EPC utilizada no mapeamento dos processos do Programa Criança Feliz



Após o mapeamento dos processos, com foco na normatização, foram definidos os documentos normativos que definiam a forma de execução de cada um desses processos. Assim, foram gerados 18 Procedimentos Operacionais Padrão, um para cada processo identificado na árvore de macroprocessos, conforme quadro a seguir:

Quadro 5: Procedimentos Operacionais Padrão

Código	Nome do documento
PO-IE.001	Participar das Ações Desenvolvidas pela União
PO-IE.002	Designar Equipe Técnica Estadual
PO-IE.003	Constituir Comitê Gestor Estadual
PO-IE.004	Elaborar Plano de Ação de Implantação do Programa
PO-IE.005	Realizar Capacitações
PO-IE.006	Prestar Contas à União
PO-PI.001	Elaborar Plano de Ação Intersetorial
PO-PI.002	Planejar e Executar Ações de Mobilizações Intersetoriais
PO-AI.001	Apoiar Integração do PCF no SUAS
PO-AI.002	Realizar Ações de Educação Permanente
PO-AI.003	Prestar Apoio Técnico Permanente
PO-MO.001	Planejar e Programar Monitoramento Amostral Remoto
PO-MO.002	Realizar Monitoramento Amostral Remoto
PO-MO.003	Planejar e Programar Monitoramento Amostral <i>in Loco</i>
PO-MO.004	Realizar Monitoramento Amostral <i>in Loco</i>
PO-MO.005	Elaborar e Acompanhar Indicadores de Resultados e Processos
PO-MO.006	Planejar e Programar Monitoramento <i>in Loco</i>
PO-MO.007	Realizar Monitoramento <i>in Loco</i>

Após as etapas de mapeamento e início da modelagem dos macroprocessos e processos, deu-se a fase de redesenho dos processos, na qual foram consideradas as melhorias identificadas depois de um período de amadurecimento dos processos mapeados inicialmente. Essa etapa foi realizada por meio de oficinas no formato de *workshops online* resultando no aprimoramento dos fluxos de processos e dos Procedimentos Operacionais Padrão.

Indicadores de resultados e de processos

No contexto do projeto foram estabelecidos indicadores de resultados e de processos. Como mencionado anteriormente, os indicadores de resultados buscam acompanhar o atingimento das metas do Programa Criança Feliz considerando suas variáveis críticas: adesão, repasse, etc. Além desses, foram definidos também indicadores que demonstram a capacidade da SEDS-SP de gerenciar os processos que operacionalizam o Programa.

- Para a criação dos indicadores foram definidos:
- a nomenclatura, de modo a ilustrar a variável que se está mensurando;
- os dados a serem monitorados, considerando a atribuição de escala a ser aplicada;
- a periodicidade de captação dos dados e do indicador;
- a fórmula que representa o indicador e seu método de cálculo;
- o padrão de desempenho que se deseja para o indicador (qual a referência desejada); e
- as metas para o período a ser analisado, que deverão estar em concordância com a estratégia definida.

Após a primeira etapa de discussão e elaboração de uma lista longa de indicadores pela Sociologia e Política, até finalmente chegar a um número viável dos mesmos, foram desenvolvidos 11 Indicadores de resultado e de desempenho de processos, os quais foram propostos, discutidos, adequados e validados em reunião com a coordenação estadual do PCF:

- **Adesão ao PCF:** acompanhar a participação dos municípios ativos entre os elegíveis para o PCF;
- **Crianças Visitadas:** indicar o total de novas crianças atendidas no ano;
- **Crianças Visitadas Média:** indicar a média de novas crianças atendidas no ano pelo número de municípios ativos na fase II;

- **Gestantes Visitadas:** indicar o total de novas gestantes atendidas no ano;
- **Gestantes Visitadas Média:** indicar a média de novas gestantes atendidas no ano pelo número de municípios ativos na fase II;
- **Repasse Recursos Normal:** acompanhar a porcentagem de municípios com repasse normal entre os municípios ativos na fase II;
- **Indivíduos Visitados:** acompanhar o percentual de indivíduos visitados em relação à meta do estado de São Paulo;
- **Acompanhados x Visitados:** indicar o percentual da diferença entre o total de acompanhados e o total de visitados;
- **Apoio Institucional:** acompanhar a percepção do apoio da SEDS pelos supervisores do Programa;
- **Avaliação PCF:** acompanhar a avaliação do PCF pelos supervisores do Programa;
- **Capacitação Supervisores:** acompanhar a porcentagem de supervisores que respondem ter recebido capacitação sobre o Programa.

O estabelecimento de metas de curto, médio ou longo prazo auxiliam as organizações a planejar as estratégias mais adequadas para seu crescimento e, portanto, é vital que a direção seja realista na hora de definir seus alvos. O estabelecimento desses objetivos é um dos fatores mais importantes para se conquistar os resultados esperados e o desenvolvimento institucional.

Assim, uma meta deve ser precisa e eficaz, clara, mensurável e com prazos específicos. A precisão é decisiva para o sucesso de uma meta, cada meta deve ter um conceito claro e limitado, bem como uma métrica que permita saber periodicamente qual é o nível de cumprimento da mesma.

Com base nesses preceitos, após a definição dos indicadores, e por meio de reuniões com a coordenação estadual do PCF, foram estabelecidas as metas para os anos de 2020 e 2021 para cada um dos indicadores de resultados e processos. Essa definição tomou como base e referência os resultados obtidos no ano anterior (no caso, 2019), o plano de ação de implantação do Programa, o plano de emergência e o plano de providências, e a partir daí, com o estabelecimento de prioridades conforme planejamento estratégico, a expectativa e perspectiva para os próximos anos.

Referências

Referências para aprofundamento: Primeira Infância e Políticas Públicas

BRASIL. Ministério da Cidadania. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. **Avaliação de Implementação do Programa Criança Feliz** – Relatório Final. Brasília/DF, 2019.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social. **SUAS e Programa Criança Feliz: Atuação Integrada**.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **A implementação das Visitas Domiciliares do Programa Criança Feliz nos Territórios**. Brasília/DF, 2017.

HENRIQUES, Isabella (Org.). **Primeira Infância no Sistema de Garantia de Direitos de Crianças e Adolescentes**. Instituição Instituto Alana, 2019.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais**. Campinas: Alínea, 2016.

JANNUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores Sociais no Brasil**. Campinas: Alínea, 2017.

PERES, Andreia; BAUER, Marcelo (Coord.). **Da Ciência à Prática: os programas de apoio ao desenvolvimento infantil na América Latina**. São Paulo: Cross-Content, 2018.

SECCHI, Leonardo; COELHO, Fernando de Souza; PIRES, Valdemir. **Políticas Públicas – conceitos, casos práticos, questões de concursos**. São Paulo: Cengage, 2019.

Referências na rede

Ministério da Cidadania – Estudo Linha de Base da Avaliação de Impacto do Programa Criança Feliz

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Caderno%20de%20Estudos-35-online.pdf>

Blog do SUAS – Página do Programa Criança Feliz

<http://blog.mds.gov.br/redesuas/programa-crianca-feliz1/>

UNICEF – Convenção sobre os Direitos da Criança

<https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>

Fundação SEADE - Índice Paulista de Primeira Infância – IPPi

<http://www.ippih.seade.gov.br/frontend/#/>

Ministério Público do Estado do Paraná – Estatuto da Criança e do Adolescente Anotado e Interpretado.

https://crianca.mppr.mp.br/arquivos/File/publi/caopca/eca_ anotado_2020_8ed_mppr.pdf

Fundação Bernard von Leer – Early Childhood Matters

<https://earlychildhoodmatters.online/issues/early-childhood-matters-2020/>

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal – Política Nacional Intersectorial para a Primeira Infância

<https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/politica-nacional-intersectorial-primeira-infancia/>

Ministério do Desenvolvimento Social – Programa Criança Feliz e a Intersectorialidade na visita domiciliar

http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/A_intersectorialidade_na_visita_domiciliar_2.pdf

Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – A Participação do SUAS no Programa Criança Feliz

<http://www.assistenciasocial.al.gov.br/acervo/SUAS%20no%20CriancaFeliz.pdf>

Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário – Monitoramento e Avaliação de Impacto do Programa Criança Feliz

http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/crianca_feliz/Treinamento_Multiplicadores_Coordenadores/3_Estrategia_Avaliacao_ImpactoPCF.pdf

REDE Nacional pela Primeira Infância - Plano Nacional pela Primeira Infância – 2020-2030
<http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf>

REDE Nacional pela Primeira Infância – Guia para Elaboração do Plano Municipal para Primeira Infância.
http://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/11/Guia-PMPI_2020.pdf

REDE PETECA – Chega de Trabalho Infantil
<https://www.chegadetrabalho infantil.org.br>

Ministério do Desenvolvimento Social – O Programa Bolsa Família e o Programa Criança Feliz – Perguntas e Respostas
https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/CriancaFeliz_BolsaFamilia.pdf

Marcos legislativos: Decretos, Leis e Resoluções

Promulgação da Convenção dos Direitos das Crianças – Decreto nº 99.710/1990

Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei Federal nº 8.069/1990

Institui o SUS – Lei Federal nº 8.080/1990

Lei das Diretrizes e Bases da Educação – Lei Federal nº 9.394/1996

Institui o SUAS – Lei Federal nº 12.435/2011

Declaração de Nascido Vivo – Lei Federal nº 12.662/2012

Alteração no ECA conhecida como “Lei Menino Bernardo” (dispõe a respeito de castigos físicos, tratamento cruel ou degradante) – Lei Federal nº 13.010/2014

Parâmetros para discussão, formulação e deliberação dos planos decenais dos direitos humanos das crianças e dos adolescentes – Resolução CONANDA nº 171, 2014

Institui Programa Criança Feliz - Decreto nº 8.869/2016

Marco Legal da Primeira Infância – Lei Federal nº 13.257/2016

Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - Resolução CNAS nº 19, 2016

Institui Comitê Intersetorial Primeira Infância – Decreto de 7 de março de 2017

Recursos Programa Primeira Infância – Resolução CNAS nº 20, 2016

Partilha de recursos Programa Primeira Infância – Resolução CNAS nº 7, 2017

Atualiza critérios de partilha – Resolução CNAS nº 8, 2017

Critérios de financiamento do Programa Primeira Infância – Resolução CNAS nº 6, 2018

Autores

Antonio Carlos Rizeque Malufe, advogado, é Secretário Executivo da Secretaria de Estado da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo e Presidente da Comissão Estadual de São Paulo para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Possui uma trajetória de mais de 30 anos em diversas esferas dos poderes Executivo e Legislativo de São Paulo e contribuiu para a institucionalização de políticas públicas como a participação das Organizações Sociais nos serviços públicos estaduais de Saúde e Cultura. No Governo de São Paulo, foi Secretário Particular do Governador Mário Covas (1995-2001) e Geraldo Alckmin (2001-2002). Na Prefeitura da Capital, foi Secretário Particular do Prefeito Gilberto Kassab e Secretário Especial de Relações Governamentais (2006-2012).

Elisa Rachel Pisani Altafim é psicóloga, pesquisadora e coorientadora no Programa de Pós-Graduação em Saúde Mental da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo (FMRP-USP). Atua como Consultora da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, nas áreas de parentalidade e desenvolvimento da criança. Possui Doutorado e Pós-doutorado em Ciências com foco em intervenção preventiva de Saúde Mental na primeira infância e parentalidade pela FMRP-USP. Foi Pesquisadora visitante/Doutorado Sanduíche na Harvard Graduate School of Education. Possui Mestrado em Psicologia do Desenvolvimento e da Aprendizagem e Graduação (Formação de Psicólogo e Licenciatura) pela Universidade Estadual Paulista. É pesquisadora e desenvolvedora do Programa Fortalecendo Laços (LAPREDES-USP), apoiado pelo iLab Primeira Infância, iniciativa do Núcleo Ciência Pela Infância, Pesquisadora e Master Trainer do Programa ACT - Para Educar Crianças em Ambientes Seguros, desenvolvido pela American Psychological Association e membro do Instituto de Valorização do Ensino e Pesquisa do Estado de São Paulo (IVEPESP). Realiza pesquisas e formações relacionadas à parentalidade, intervenções para fortalecer as relações familiares, prevenção de violência e promoção do desenvolvimento da criança.

Hilton Cesario Fernandes é especialista em pesquisas de opinião e estratégias eleitorais. Possui graduação em Ciências Sociais e mestrado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo – USP. É professor da Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) e desde 2002 tem atuado como pesquisador nas principais campanhas eleitorais brasileiras. Possui experiência em avaliação de governos e serviços, incluindo projetos internacionais em Portugal e na Venezuela.

Luciana Silveira é socióloga e analista de políticas públicas. Mestra em Sociologia pela Universidade de Campinas (Unicamp), especialista em gestão pública pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP) e bacharel em Sociologia e Política também pela FESPSP. Pesquisa ideologias políticas, juventude e mercado de trabalho e trabalho infantil.

Marcelo Kaique de Oliveira Alves é Assessor Técnico na Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social de São Paulo, tendo atuado como multiplicador estadual do Programa Criança Feliz e atualmente como gestor do *Prospera Família*, projeto estratégico com interlocução com a primeira infância. É pós-graduando do Programa Avançado em Gestão Pública do Insper e bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades (EACH) da Universidade de São Paulo (USP). Participou em 2018 do intercâmbio por mérito acadêmico da USP na Faculty of Social Sciences – University of Copenhagen. Foi pesquisador das parcerias entre Estado e Organizações da Sociedade Civil, tendo seu trabalho sobre a implementação da Lei 13.019/2014 apresentado na 13ª Conferência Internacional para o Terceiro Setor em Amsterdã. É cofundador da Vertuno – Empresa Júnior de Gestão de Políticas Públicas da USP.

Maria Beatriz Martins Linhares é psicóloga e Especialista em Psicologia Clínica Infantil pelo Hospital das Clínicas da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto (USP) e Psicologia Hospitalar pelo Conselho Federal de Psicologia. Possui Mestrado em Educação Especial (UFSCar), Doutorado em Psicologia Experimental (IP-USP) e Pós-Doutorado na University of British Columbia (Vancouver, Canadá). É Professora Associada e Livre-docente (Sênior) do Departamento de Neurociências e Ciências do Comportamento da Faculdade de Medicina de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo (FMRP-USP) e Coordenadora do Laboratório de Pesquisa em Prevenção de Problemas de Desenvolvimento e Comportamento da Criança. É Pesquisadora do CNPq, nível 1-A, Orientadora de Mestrado, Doutorado e Pós-doutorado nos programas de Pós-Graduação em Saúde Mental (FMRP-USP) e Psicologia (FFCLRP-USP). Atua como Membro do Núcleo de Ciência pela Infância - NCPI; Membro do Go Team Brasil, com treinamento na University of Oregon (EUA) e Center on the Developing Child at University of Harvard (EUA); Membro do Instituto de Valorização do Ensino e Pesquisa do Estado de São Paulo (IVEPESP), área de Desenvolvimento Infantil; Coordenadora do Programa Fortalecendo Laços, projeto do iLab (Laboratório de Inovação, iniciativa do Núcleo Ciência Pela Infância); e Coordenadora das pesquisas e implementação do Programa ACT – Para educar crianças em ambientes seguros, em Ribeirão Preto.

Norberto Antonio von Ellenrieder é graduado e pós graduado em administração de empresas com curso de extensão em PDG - Programa Desenvolvimento Gerencial pelo IBEMEC. Possui mais de 25 anos de experiência em *Supply Chain*, atuando principalmente nas áreas de compras e suprimentos. Como consultor, teve experiência trabalhando com grandes empresas no mapeamento e discussão dos processos de negócios onde focou na melhoria da governança, *compliance*, redução de custos e gestão de mudanças com a implementação de ferramenta de *e-procurement* e *sourcing* em nuvem, treinando *power users* e fornecedores. Para a Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo atuou em projetos para estudo, identificação e mapeamento de macroprocessos e processos organizacionais, desenho dos fluxogramas de atividades, elaboração de manuais de procedimentos operacionais padrão, manuais de usuário e treinamento, desenvolvimento e elaboração de indicadores de resultados e processos.

Sandra Di Croce Patricio, jornalista, é Subsecretária de Relações Institucionais da Casa Civil do Governo do Estado de São Paulo. Membro titular do Comitê Intersecretorial Estadual de Políticas Públicas pela Primeira Infância e da Comissão Estadual de São Paulo para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Em Brasília, como Subsecretária de Políticas para as Mulheres do Governo do Distrito Federal, coordenou a elaboração do I Plano Distrital de Políticas para as Mulheres (2014). Trabalhou na Presidência da Câmara dos Deputados e na Secretaria de Coordenação Política e Assuntos Institucionais da Presidência da República, atuou como chefe de gabinete do Deputado Federal João Paulo Papa (2015-2018), foi Secretária Municipal de Comunicação da Prefeitura de Mogi Guaçu (SP) e assessora parlamentar na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Silvia Regina da Costa Salgado é Doutora em Ciências da Comunicação, Mestra em Ciência da Informação, Jornalista e Documentalista formada pela Universidade de São Paulo-USP e especialista em Política e Comunicação Públicas. Atua como multiplicadora Estadual do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS e Técnica Master da Coordenadoria de Desenvolvimento Social da SEDS-Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo. Atuou como Coordenadora de Informação e Comunicação e da Rede de Comunicação de Experiências Municipais - RECEM (1995- 2010); Técnica em Gestão de Políticas Públicas da Coordenadoria de Políticas Públicas (2010 a 2012); e Técnica/ Docente da Escola de Administração Pública (2012 a 2015) da Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. Consultora e Pesquisadora da Premiação Gestão Pública e Cidadania da Fundação Getúlio Vargas e Coordenadora do Prêmio Covas – Categoria Inovação Municipal.

ISBN: 978-65-86612-04-2



PROJETO

*Criança
feliz*



**SOCIOLOGIA
E POLÍTICA**
ESCOLA DE
HUMANIDADES



www.fespsp.org.br