



Universidade de Brasília – UnB

Instituto de Ciências Humanas – IH

Departamento de Serviço Social – SER

**JULIANA GARCIA PERES MURAD**

**FELICIDADE PARA QUAIS CRIANÇAS? O PROGRAMA  
CRIANÇA FELIZ E A DISTÂNCIA ENTRE A INTENÇÃO E O  
GESTO**

Brasília – DF

2023

**JULIANA GARCIA PERES MURAD**

## **Felicidade para quais crianças? O Programa Criança Feliz e a distância entre a intenção e o gesto**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Serviço Social (SER), do Instituto de Ciências Humanas (IH), como requisito à obtenção do grau de Bacharel em Serviço Social, pela Universidade de Brasília (UnB), sob orientação acadêmica da Professora Doutora Liliam dos Reis Souza Santos.

Brasília – DF

2023

**JULIANA GARCIA PERES MURAD**

**Felicidade para quais crianças? O Programa Criança Feliz e a  
distância entre a intenção e o gesto**

**Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito parcial para obtenção do título de  
Bacharel em Serviço Social, pelo Curso de Serviço Social da Universidade de Brasília.**

Brasília, DF, \_\_\_\_/\_\_\_\_/2023

Banca Examinadora:

---

Orientadora: Profa. Dra. Liliam dos Reis Souza Santos  
SER - UnB

---

Examinadora Profa. Kênia Figueiredo SER - UnB

---

Examinadora Priscilla Maia de Andrade – SER- UnB

À Nina, que o prazer de aprender seja um precursor de grandes alegrias e a base para você construir seus sonhos...e que seus sonhos sejam maiores que você  
—SANKOFA!

Nunca duvide do poder de - coletivamente - mudar a ordem das coisas.

## **AGRADECIMENTOS**

À querida Profa. Dra. Liliam dos Reis Souza Santos, pelas orientações, pelo carinho, paciência, apoio, pela confiança e incentivo durante todo o processo de elaboração deste trabalho.

À Prof. Dra. Priscilla Maia de Andrade, orientadora do PTCC, que colaborou durante todo o processo da pesquisa, amiga, incentivadora e minha principal inspiração para esse novo caminho que se inicia.

Às Profas. Dras. Camila Potyara e Kenia Figueiredo pelas inesquecíveis aulas, amizade e conversas, professoras e amigas que me acompanharam nessa trajetória e que quero levar para toda a vida!

À amiga Dra. PhD. Marilia Mastrocolla, Carla Barreto, Thais Catunda - pela parceria e pelas tantas conversas sobre este trabalho.

Às amigas de todos os dias e de todas as horas: Camila Dias, Edith Passarell, Elisa, Lauren Couto, Kenia Teixeira, Sandra Andrade (em ordem alfabética).

À minha supervisora de estágio e amiga, Ana Paula Nascimento Barros.

Ao Rodrigo Lopes, amigo e ex-chefe na SENNAPEN, pela generosidade e sempre ter confiado no meu trabalho.

Ao meu ex-chefe e amigo, Felipe Athayde de Melo, que me possibilitou fazer o estágio durante o tempo que trabalhei no Programa Fazendo Justiça (CNJ).

À minha professora e amiga querida de toda a vida: Cenise Monte Vicente - uma das maiores defensoras e promotoras dos direitos infantojuvenis do Brasil.

À minha ex-chefe e amiga, Denise Paiva, na qual tenho a honra de ter agora como colega de profissão.

Aos meus familiares (meu pai, Julia, tia Célia, Clóvis) e ao meu companheiro Marconi Fernandes de Sousa, pela generosidade, compreensão e apoio nesse processo.

## RESUMO

O presente trabalho situa-se na temática dos direitos da infância e juventude e tem como objeto de estudo o Programa Criança Feliz – PCF, localizado como um instrumento de implementação do Marco Legal da Primeira Infância, contudo que foi elaborado no contexto regressivo das lutas sociais – sob o governo do Michel Temer e Jair Bolsonaro. O PCF se configurou enquanto uma intervenção à primeira infância bastante focalizada e baseado em um discurso científico das neurociências enquanto principal interpretação sobre o desenvolvimento infantil. Assim, este estudo questiona se o PCF foi parte de uma agenda político-ideológica expressando conservadorismos em seus fundamentos, desenho e em sua implementação, como: o resgate do primeiro damismo e do protagonismo do terceiro setor, reforçando uma perspectiva de individualização dos problemas sociais, da assistencialização da infância, da privatização do cuidado e da responsabilização dos cuidados às famílias sem ampliação de direitos, num processo de enfraquecimento organizacional do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e da focalização e segmentação dos direitos da infância e da adolescência. O trabalho ancorou-se em pesquisa documental e revisão de literatura especializada e teve como principais fontes: a divulgação estatal do Programa Criança Feliz, artigos, dissertações e teses sobre o Programa, tendo como objetivo levantar subsídios para discutir criticamente sobre sua atuação. No decorrer deste estudo, realizado durante o período correspondente ao primeiro semestre de 2023, o questionamento principal do trabalho foi corroborado: o PCF revelou-se enquanto um projeto de desmonte dos direitos da infância e da adolescência no campo do direito e do dever do Estado, desvelando as artimanhas do neoliberalismo no trato da questão social. Também apresentou alguma das contradições da militância pela primeira infância no Brasil quando esta exalta a importância do cuidado na primeira infância e não em todo o processo de desenvolvimento infantojuvenil, implicando em um descompasso na luta histórica consagrada na Constituição de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente.

**Palavras-chave:** Primeira infância, Programa Criança Feliz, Direitos infanto-juvenis, ECA, Marco Legal da Primeira Infância, Política Nacional de Assistência Social, SUAS.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ABRAPAS	Associação Brasileira de Psicologia na Assistência Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadSUAS	Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CDC	Cuidados para o Desenvolvimento da Criança
CF	Constituição Federal
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
CFP	Conselho Federal de Psicologia
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CGU	Controladoria-Geral da União
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CNAS	Conselho Nacional da Saúde (CNAS)
CNE	Conselho Nacional de Educação (CNE)
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP),
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural
CODIPI	Comitê de Desenvolvimento Integrado da Primeira Infância
CONANDA	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especial de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FNTSUAS	Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS
Fórum DCA	Fórum Permanente de Entidades Não-Governamentais de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente
FQA	Programa Família que Acolhe
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-estar do Menor
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicada

LBA	Legião Brasileira de Assistência
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
MDSA	Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário
MNMMR	Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua (1984)
NOB-SUAS	Norma Operacional Básica
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OPAS	Organização Pan-Americana da Saúde
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PBF	Programa Bolsa Família
PCF	Programa Criança Feliz
PFP	Programa Família Paulista
PIM	Programa Primeira Infância Melhor
PMC	Programa Mãe Coruja Pernambucano
PNAD contínua	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua
PNAISC	Política Nacional de Atenção à Saúde da Criança
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNBM	Política Nacional do Bem-Estar do Menor
PNPI	Plano Nacional da Primeira Infância
RNPI	Rede Nacional da Primeira Infância
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SAM	Serviço de Atendimento aos Menores
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SGDCA	Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
SNPDH	Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

## SUMÁRIO

<b>I INTRODUÇÃO</b>	<b>10</b>
<b>1.1 Apresentação e contextualização da pesquisa</b>	<b>10</b>
<b>1.2 Objetivos</b>	<b>12</b>
<b>1.3 Justificativa</b>	<b>13</b>
<b>1.4 Metodologia</b>	<b>14</b>
<b>CAPÍTULO II - A FORMAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL E O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA</b>	<b>17</b>
<b>2.1 Da focalização à universalidade: os primórdios da assistência às crianças e adolescentes no Brasil até o Paradigma da Proteção Integral</b>	<b>17</b>
<b>2.2 A emergência da pauta da primeira infância no início do século XXI, seus desdobramentos e críticas</b>	<b>27</b>
<b>CAPÍTULO III - O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ E A DIMENSÃO DA INTEGRALIDADE NA PROTEÇÃO SOCIAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA</b>	<b>38</b>
<b>3.1 Programa Criança Feliz: atualização da dicotomia entre o cuidar e o educar na primeira infância?</b>	<b>38</b>
<b>3.2 O Programa Criança Feliz enquanto expressão programática de um governo anti-democrático: apresentação do Programa</b>	<b>41</b>
<b>3.3 PCF: Produtos de conhecimento no PCF, formação dos visitadores, capacitações e críticas</b>	<b>59</b>
<b>3.4 PCF: considerações sobre as avaliações governamentais do Programa e críticas sobre o Programa</b>	<b>63</b>
<b>CAPÍTULO IV: AS POSSIBILIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL À PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL NA PERSPECTIVA DA INTEGRALIDADE E INTERSETORIALIDADE ENTRE OS DIREITOS DA INFÂNCIA E AS POLÍTICAS SOCIAIS</b>	<b>74</b>
<b>Referências</b>	<b>80</b>
<b>ANEXO I</b>	<b>89</b>

## I INTRODUÇÃO

### 1.1 Apresentação e contextualização da pesquisa

No Brasil, o status de crianças e adolescentes como pessoas em situação peculiar de desenvolvimento e prioridade absoluta foi formalizado pelos dispositivos normativos expressos na Constituição Federal de 1988 (Art. 227), na Convenção sobre os Direitos da Infância (1990) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

Destaca-se que os direitos infantojuvenis foram resultantes de lutas e movimentos sociais que buscaram modificar a condição social de subalternidade e não reconhecimento à qual crianças e adolescentes estavam submetidos, contudo a concretização e o reconhecimento desses direitos demandam a implementação de políticas, articulação e mobilização de múltiplos atores, em especial, a família, o Estado e a sociedade – responsáveis, conjuntamente, por garantir esses direitos. Portanto, prover e garantir a efetivação dos direitos infantojuvenis continua como um campo de permanente embate.

Assim, a área da infância e adolescência é marcada tanto por movimentos de construção de consensos em torno da ampliação de direitos, como também de constantes tensões, marcados, por exemplo, por movimentos que defendem retrocessos dos direitos legalmente conquistados. No âmbito de ampliação de direitos, há movimentos que buscam a garantia da integralidade dos direitos de crianças, adolescentes e jovens desde a primeira infância. Numa perspectiva regressiva, há movimentos que buscam promover respostas públicas incipientes e seletivas para encobrir a não priorização de política universais que garantam os direitos fundamentais, por exemplo, quando se defende a redução da maioridade penal, a diminuição da idade para início da atividade laboral ou a priorização da primeira infância em detrimento das demais crianças, adolescentes e jovens.

A realidade descortina que, apesar da segurança jurídica dos direitos infantojuvenis afiançados, as condições materiais e políticas que permitem a viabilidade e concretização desses direitos sofrem influência direta das agendas governamentais, considerando que, em cenários políticos mais democráticos e progressistas, é possível avançar ações relacionadas à ampliação de políticas que contemplam crianças, adolescentes e jovens, ao passo que, em cenários mais conservadores, a regressão de

direitos aparecem enquanto a proposição de ações super focalizadas e restritivas, pautadas na meritocracia e na subserviência daqueles que demandam proteção social (PEREIRA, 2018). Souza e Soares (2019) explicam que, no contexto do Governo de Michel Temer, as políticas sociais estavam alinhadas à focalização e à seletividade.

Apesar de a primeira infância ter sido um tema recorrente durante o século XX, ainda demanda de maior compreensão em relação à ascensão dessa agenda específica, seus atores e interesses na atualidade, em especial, no início do século XXI.

No contexto internacional, o Banco Mundial foi um protagonista central do debate da primeira infância, considerado o "capital humano do futuro", ou seja, um ser produtivo (WORLD BANK, 2000, p. 1 apud PENN, 2002:12). No contexto nacional, as articulações e mobilizações pela pauta da primeira infância – iniciadas no final da década de 90 - resultaram no Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016), movimento protagonizado por diversas organizações sociais privadas, entre eles a Rede Nacional da Primeira Infância, organismos internacionais, representantes do poder público, e, no âmbito do Poder Legislativo, a Frente Parlamentar da Primeira Infância. Tal movimento resultou em uma das modificações realizadas no ECA ao tratar, por meio da Lei 13.257/2016, da especificidade da criança de 0 a 6 anos incompletos, mantendo o status de prioridade absoluta e sujeito de direitos a todas as crianças, adolescentes e jovens no Brasil. Contudo, tal movimento, alinhado aos discursos do Banco Mundial e de seus financiadores, baseia-se nas teses norte-americanas sobre a aceitabilidade das desigualdades sociais e na defesa pelo investimento super focalizado (0 a 3 anos) a partir do enfoque das habilidades parentais e das intervenções precoces "tais como visitas ao lar e educação dos pais" desfocando a atenção sobre nossas causas estruturais reprodutoras das desigualdades na primeira infância, como, por exemplo, a não universalidade do acesso à creche e à educação infantil para esse segmento (PENN, 2002; ALMEIDA & LARA, 2005). Segundo Sposati (2017), o efeito de uma abordagem que não leva em conta as causas estruturais das desigualdades partindo de uma leitura fragmentada sobre as causas e expressões da desproteção social. Nesse sentido, a política social, ao atuar nas consequências da reprodução da sociedade de classes, pode caminhar no sentido de atender as necessidades humanas ou atuar conservando e mantendo as desigualdades sociais (PAIVA, 2016, p. 23).

No Brasil, o movimento pela primeira infância resultou em uma das modificações realizadas no ECA ao tratar, por meio da Lei 13.257/2016, da especificidade da criança de 0 a 6 anos incompletos. Tal mudança não retirou o status de

prioridade absoluta e sujeito de direitos de todas as crianças, adolescentes e jovens no Brasil, contudo, partiu pela defesa da particularidade dos direitos da primeira infância na agenda pública brasileira pautada na retórica da priorização da primeira infância do Banco Mundial e da Rede Nacional da Primeira Infância<sup>1</sup> - movimento de articulação nacional de organizações da sociedade civil, do setor privado, do Governo e de organizações multilaterais.

É nesse sentido que esta monografia pesquisa o Programa Criança Feliz<sup>2</sup>, já que o referido programa, enquanto plataforma política e intervenção estatal destinada à primeira infância, foi instituído em um período marcado por inúmeros retrocessos políticos e sociais, como o primeiro-damismo, a restrição da participação social por meio da desmobilização dos conselhos participativos, o incentivo de voluntariado, o incentivo a desprofissionalização e da precarização do trabalho no Sistema Único de Assistência Social, dentre outros (SPOSATI, 2017).

Portanto, este estudo busca uma reflexão sobre a ascensão e promoção da Agenda da Primeira Infância, por meio do Programa Criança Feliz, em um contexto de profundos retrocessos de tal forma que questiona se o discurso da primeira infância foi utilizado para fortalecer agendas progressivas ou regressivas. Nesse sentido, este estudo elegeu como pergunta de partida: o Programa Criança Feliz usou da retórica de priorização da primeira infância para potencializar uma política regressiva ou para fortalecer a integralidade dos direitos das crianças e dos adolescentes?

## **1.2 Objetivos**

O objetivo geral consiste em realizar uma análise crítica do Programa Criança Feliz, com especial enfoque em verificar se este programa efetivamente concretizou e expandiu direitos ou se foi utilizado como uma agenda regressiva e de desmonte do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Os objetivos específicos são: 1) Realizar um breve resgate histórico da formação dos direitos e das políticas para crianças e adolescentes no Brasil, a fim de apresentar a base para a discussão sobre o PCF; 2) Apresentar e discutir o Programa Criança Feliz sob a perspectiva de seus objetivos, metodologias, usuários e avaliações do Programa;

---

<sup>1</sup> Sobre a Rede Nacional da Primeira Infância, disponível em: rede nacional da primeira infância.

<sup>2</sup> Disponível em:  
<https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/crianca-feliz/o-que-e-pcf-2>

- 3) Discutir criticamente o Programa Criança Feliz sob a perspectiva da integralidade dos direitos infantojuvenis.

### **1.3 Justificativa**

A motivação por esse tema vem da primeira experiência da pesquisadora com a primeira infância, em 1993, na pesquisa: "Acompanhamento do Desenvolvimento Psicomotor Infantil em Unidades Básicas de Saúde" coordenado pela Profa. Dra. Rosalina Carvalho da Silva, na Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo. A pesquisa envolvia a observação e aplicação das escalas de desenvolvimento (*Bayley*<sup>3</sup>, Heloísa Marinho, inventário de desenvolvimento *Home* e EADP<sup>4</sup>), em crianças da idade de 0 a 24 meses, entrevistas de nível socioeconômico e anamnese, visitas domiciliares que tinham como objetivo avaliar o desenvolvimento infantil no ambiente da criança a fim de possibilitar a orientação para as famílias. Contudo, as visitas revelavam situações de extrema pobreza, ambientes completamente desfavoráveis e falta de acesso aos determinantes sociais de saúde, dentre eles: água, saneamento, moradia adequada, segurança alimentar, informação, não somente das crianças na primeira infância, mas de todos que ali viviam. Assim, orientar os pais, nas visitas domiciliares, em relação ao estímulo ao desenvolvimento das crianças parecia algo que precisava, imprescindivelmente, estar associado à garantia dos direitos de todas aquelas pessoas.

Trinta anos depois, na condição estudante do curso de Serviço Social, o Programa Criança Feliz trouxe a lembrança daquela experiência e me instigou a estudá-lo, a fim de trazer novas questões para futuras pesquisas e reflexões para uma agenda da Primeira Infância alinhada às conquistas normativas já consagradas no Estado Brasileiro e ao compromisso ético-político do Serviço Social. O esforço deste estudo consistiu em pensar a política social de tal forma que sejam adensados subsídios críticos que façam frente às ameaças e retrocessos nos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil.

---

<sup>3</sup> As Escalas Bayley são instrumentos utilizados na avaliação do desenvolvimento infantil, tanto em ambientes clínicos quanto em pesquisas.

<sup>4</sup> EADP - Escala de Avaliação de Desenvolvimento Psicomotor Infantil de 0 a 24 meses.

## 1.4 Metodologia

Minayo (2010) indica que a pesquisa vincula pensamento e ação de tal forma que as questões de pesquisa estão relacionadas aos interesses do(a) pesquisador(a), resultante de uma determinada inserção na vida social. O caminho a ser seguido depende do objetivo da pesquisa, do objeto de estudo, do tipo de material disponível e da perspectiva teórica do pesquisador(a).

O referencial teórico busca analisar as relações sociais tendo em vista os determinantes históricos, sociais, econômicos, culturais e políticos compreendendo a realidade como um processo em constante transformação, sendo assim, o método crítico visa ir além da aparência, inter-relacionando as multideterminações e as relações complexas da realidade.

Behring & Boschetti (2011) desmistificam a neutralidade científica à medida que todas as análises que envolvem processos sociais estão impregnadas de política e disputas de projetos societários. Segundo Boschetti (2009), ao analisar as políticas sociais, é fundamental compreender sua múltipla causalidade e funcionalidade, não sendo compreendidas enquanto fatos isolados, mas como parte estrutural de um todo, observando suas diversas dimensões (política, econômica, social) enquanto elementos imbricados que influenciam na conformação de determinada política ou programa. A autora indica a análise de elementos estruturantes na avaliação de políticas sociais, com a finalidade de identificar as forças presentes e que interferem na conformação da política social, no sentido de identificar os interesses de classes.

Boschetti (2009) considera fundamental compreender as dimensões históricas, econômicas e políticas imbricadas na construção e proposição da política social, localizando o contexto histórico de seu surgimento, as expressões da questão social que a demandou e as determinações econômicas e políticas em confronto. Sendo assim, reforça a importância de compreender o surgimento, desenvolvimento e a conformação das políticas sociais em cada momento histórico e em cada país, especificamente.

Considerando que as leis e as políticas sociais são expressões de interesses específicos de classes sociais e de blocos de poder, a forma como se concretizam dependem de atravessamentos que precisam ser pensados a partir de múltiplas determinações que a pesquisa social busca refletir e desvendar. Assim, este estudo constrói análises e reflexões a respeito do Programa Criança Feliz na tentativa de

construir enfrentamentos aos retrocessos tanto nos direitos da criança e do adolescente no Brasil, como na Política Social Pública de Assistência Social.

Para que esta pesquisa fosse exequível, a metodologia escolhida foi o levantamento e a análise bibliográfica, tendo como objeto de estudo o Programa Criança Feliz construído com base em dados secundários, gerados a partir da literatura. A metodologia documental busca obter respostas sobre as indagações da pesquisa, assim como a elaboração de novas questões para futuros estudos. É uma pesquisa de baixo custo, não exige contato com pessoas e possibilita a leitura de um conjunto de documentos, possibilitando a ampliar o conhecimento do objeto de estudo, fazer conexões, identificar incoerências e contradições a fim de responder o objetivo da pesquisa.

Numa primeira etapa, o objetivo foi encontrar artigos, teses e dissertações. A coleta do material institucional e governamental foi acessada por meio do sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. A busca foi realizada em duas etapas, a primeira no primeiro semestre de 2022. O critério de inclusão e a estratégia de busca adotados consistiram na extração de todos os trabalhos publicados em periódicos classificados como A1, A2 e A3 no Qualis Capes, além de teses e dissertações. Posteriormente, foram definidos os critérios de inclusão com base em uma estratégia de busca que utilizou os termos “Programa Criança Feliz” e “Criança Feliz”, aplicados nas bases de acesso a revistas científicas do SeSo – Revistas de maior pontuação (A1 a B2). A primeira etapa de seleção do material, realizada em 02/04/2022, resultou em 09 artigos publicados em periódicos da área de Serviço Social.

A segunda busca se deu durante o mês março de 2023, utilizando o *Google Acadêmico* e tendo como critério de inclusão publicações com uma análise crítica do PCF, independentemente da revista. Também foram consultados relatórios, publicações institucionais e governamentais sobre o programa, utilizando para isso buscas em sítios eletrônicos visando a obtenção de informações significativas que possibilassem a elucidação do objeto de estudo.

Os artigos utilizados (Anexo 1) foram escolhidos tendo como critérios serem referentes às intersecções com a Política de Assistência Social. Em relação aos documentos governamentais oficiais, a bibliografia consultada teve como critério ser explicativa e analítica sobre o PCF. Assim, a seleção dos materiais foi pautada em procurar documentos que respondessem ao interesse de estudo. Assim, foram utilizadas

teses, dissertações, artigos ou capítulos, livros, legislações e documentos governamentais<sup>5</sup> sobre o PCF.

A análise dos dados, propriamente dita, consistiu na obtenção de informações significativas que possibilitariam a elucidação do objeto de estudo. Assim, no processo de obter respostas sobre as questões da pesquisa em todo o processo de elaboração deste trabalho, foram realizadas buscas de materiais relacionados.

De forma a cumprir o proposto, o presente trabalho foi organizado em quatro capítulos: o primeiro capítulo referente à introdução, sendo apresentado o objeto de pesquisa, o objetivo, justificativa e metodologia do estudo; no segundo capítulo discutimos sobre a formação dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil e o Marco Legal da Primeira Infância, refletindo sobre a trajetória histórica dos direitos e das políticas sociais e a emergência da Primeira Infância, seus desdobramentos e críticas; no terceiro capítulo, apresentamos o Programa Criança Feliz e analisamos criticamente suas dimensões e, por fim, no quarto capítulo, são feitas as considerações.

---

<sup>5</sup> Guia de Políticas e Programas do MDSA (Brasil, 2017), o Caderno SUAS e Programa Criança Feliz - Atuação Integrada (MDS, sem data), bem como relatórios (Marco Legal da Primeira Infância, Avaliação do Programa Criança Feliz no Estado de Goiás (CGU, 2019), Relatório Final da Avaliação de Implementação do Programa Criança Feliz (SAGI), o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006), o Plano Nacional pela Primeira Infância e sua atualização (PNPI, 2010; PNPI, 2020), o Relatório “Justiça começa na infância: fortalecendo a atuação do sistema de justiça na promoção de direitos para o desenvolvimento humano integral” (CNJ, 2022), Depois do Desmonte (INESC, 2023), Balanço do Orçamento dos Gastos da União/2021 (INESC, 2021), além de informações e documentos retirados de sítios eletrônicos, como Notas técnicas (CFESS, FNTSUAS, CNM).

## **CAPÍTULO II - A FORMAÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE NO BRASIL E O MARCO LEGAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA**

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais marcos relacionados à incorporação dos Direitos da Criança e do Adolescente no Brasil até o Marco Legal da Primeira Infância a fim de trazer subsídios para analisar o Programa Criança Feliz em um contexto de contradições, avanços e retrocessos. Para isso, foram utilizados artigos, publicações, dissertações, legislações, relatórios governamentais, como o relatório intitulado “Avanços do Marco Legal da Primeira Infância” (BRASIL, 2016) e pesquisa em sítios eletrônicos (UNICEF, MDS, RNPI, dentre outros).

### **2.1 Da focalização à universalidade: os primórdios da assistência às crianças e adolescentes no Brasil até o Paradigma da Proteção Integral**

A partir do século XVIII, foi surgindo, no continente europeu, uma série de tratados de puericultura e pediatria visando incidir principalmente na diminuição da mortalidade infantil. Gradualmente, a criança passou a ser vista como um ente separado do adulto. Somente em meados do século XIX, surgiu a ideia de proteção especial à infância, tendo sido aprovadas as primeiras legislações relacionadas à regulação do trabalho infantil. A partir da França e se espalhando para outros países europeus, o Estado passou a intervir na infância, no início do século XX (ARIÉS, 1978; DIDONET, 2016).

No Brasil, a primeira forma de assistência surgiu com o objetivo de abrigar crianças abandonadas. O dispositivo Roda dos Expostos<sup>6</sup>, originária dos mosteiros e conventos medievais e mantida pelas Santas Casas de Misericórdia, tinha como ação o pagamento de amas-de-leite e criadeiras para a prestação de cuidados aos bebês abandonados, no entanto, esse tipo de cuidado não prevenia a mortalidade infantil.

Foi no final do século XIX, com a extinção da escravidão, a Proclamação da República (1889) e a separação da Igreja do Estado, que a necessidade de uma nova ordem social demandou um novo tipo de assistência à infância, baseada principalmente na racionalidade científica e no higienismo, visando a construção da moralização dos hábitos da população pobre (DIDONET, 2016; RIZZINI, 1997 apud MURAD, 2003; MARCÍLIO, 1998 apud MURAD, 2003).

No final do século XIX, os debates sobre a necessidade de organizar a força de trabalho do país foram intensificados, dentre eles, o trabalho dos menores de idade e das mulheres, ‘elos frágeis’ do segmento dos trabalhadores (BARBOSA, 2015: 68). Assim, em 1891, a partir do Decreto nº 1313 de 17 de janeiro, tem-se a primeira legislação para a assistência à infância no Brasil, que dispôs sobre a regulamentação do trabalho infantil.

A sociedade brasileira republicana, baseada na nova ordem liberal, se transformava em um corpo social em que pleiteava a gerência do Estado nas questões sociais e trabalhistas, sem, contudo, modificar a essência de seu estado liberal. (BARBOSA, 2015:66).

---

<sup>6</sup> A Roda dos Expostos foi a única instituição que atendia as crianças abandonadas no Brasil, a primeira foi instituída em 1734, na Santa Casa de Misericórdia da Bahia, em Salvador. A Roda era um mecanismo cilíndrico onde a criança poderia ser depositada garantindo o anonimato de quem a depositou. Perdurou durante dois séculos no Brasil.

A origem da creche se situou no mesmo período, no final do século XIX, pautada na concepção higienista, voltadas às famílias consideradas inaptas ao cuidado com os filhos, portanto, nasceu numa vertente de cunho assistencialista e higienista, servindo para liberar as mulheres pobres para o mundo do trabalho. As primeiras creches no Brasil foram fundadas na Primeira República (CASTRO & SOUSA, 2015). À época, o médico higienista, Arthur Moncorvo, desenvolveu cálculos para comprovar o impacto econômico da mortalidade infantil – pois era preciso manter a força de trabalho tanto para agricultura, quanto para a industrialização que começava a se instaurar no país. Em 1880, Moncorvo implementou o Instituto de Proteção e Assistência à Infância, organização caritativa que contava com a participação da Organização das Damas da Assistência à Infância, compostos por mulheres das classes médias e altas, no Rio de Janeiro. O trabalho buscava “ensinar as mães a serem mães melhores, segundo os padrões de higiene e cuidados”. Dessa forma, a preocupação era a preservação da ordem social e não a modificação das causas estruturais da condição de desigualdade social em que as crianças e suas famílias viviam (GOMES 2008, p. 40 apud SPOSATI, 2017:527).

Desde o início do século XX, as concepções da medicina, do direito e da psicologia sobre a infância tinham como base o cientificismo positivista calcado na normatização e controle das populações pobres. Esse momento foi marcado pela construção de uma infraestrutura da prevenção constituída pela Igreja e gradativamente substituída pelo Estado. A intervenção estatal foi motivada pelo compromisso com o bem-estar de crianças e adolescentes, mas em garantir um controle social sobre essas populações, a justificativa era assistir para prevenir situações que ameaçassem a ordem social. Nesse sentido, a intervenção estatal na área da infância se deu a partir da implantação da Lei de Assistência e Proteção aos Menores, conhecida como Código de Menores, ou Código Mello Matos<sup>7</sup>, consolidada pelo Decreto nº 17.943-A, de 12 de outubro de 1927, determinou que crianças e adolescentes seriam objeto de vigilância da autoridade pública. O Código Mello Mattos estabeleceu a proibição do modelo assistencial pautado na Roda dos Expostos e a criação de uma política de atenção aos delinquentes e abandonados (LANFRANCHI, 2020, p.184).

A partir de 1930, a infância estava na pauta do Poder Executivo, no entanto, segundo Ferraresi (1995), de 1930 até 1960 “o Brasil assistiu à criação de órgãos e

---

<sup>7</sup> José Cândido de Albuquerque Mello Mattos era advogado, parlamentar e foi o primeiro juiz da infância e juventude do Brasil.

programas públicos que visavam à *proteção da infância*, mas as instituições não foram capazes de viabilizar essa missão” (FERRARESI, 1995, p. 9).

A Constituição Federal de 1937 dispôs sobre a obrigação do Estado de prestar assistência infantojuvenil. O Departamento Nacional da Criança foi criado em 1940, por meio de um Decreto-Lei, com o objetivo de unificar os serviços de higiene e assistência social, estabelecendo a base de organização da proteção a maternidade, a infância e a adolescência para o país. No entanto, devido aos escassos recursos do Departamento Nacional da Criança, as suas ações privilegiavam as questões relacionadas à saúde e não à educação ou à assistência das crianças e de suas famílias (FERRARESI, 1995; KRAMER, 1987, p. 67 apud FERRARESI 1995, p. 9). Em 1941, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), subordinado ao Ministério da Justiça, com a finalidade de atender os desvalidos e infratores menores para “recuperação e formação e a formação de uma infância moralizada” (FERRARESI 1995, p. 10).

Em 1942, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com o objetivo de prestar assistência às famílias dos soldados enviados à Segunda Guerra Mundial, contudo, no pós-guerra, a instituição foi redirecionada às famílias em situação de pobreza, se constituindo enquanto um centro de atendimento e assistência materno-infantil voltado à primeira infância. Segundo Sposati (2017, p. 528), a LBA<sup>8</sup> tinha clubes de mães com o objetivo de ensiná-las a cuidar dos filhos recém-nascidos. O órgão foi presidido por Darcy Vargas e, posteriormente, pelas sucessivas primeiras-damas, tendo sido uma instituição direcionada aos interesses dos governos vigentes.

A creche, na concepção tanto do Departamento Nacional da Criança e da Legião Brasileira de Assistência – LBA era de um “mal necessário”, dentro de visão assistencialista pautada na inadequação das famílias em cumprir o seu “papel” de cuidado e não de uma demanda da classe trabalhadora (VIEIRA, 1988, p. 4; CASTRO & SOUZA, 2015, p. 495). As crianças “assistidas” eram consideradas “inferiores”, “carentes”, “deficientes” e propensas ao “fracasso escolar”<sup>9</sup> (CASTRO & SOUZA, 2015, p. 496).

Até 1964, a intervenção estatal à infância e à adolescência seguiu direcionada

---

<sup>8</sup> Em 1969 (Decreto-lei nº 593, de 27 de maio de 1969) a LBA foi transformada em Fundação Legião Brasileira de Assistência (DIDONET, 2016).

<sup>9</sup> Durante a década de 70, começaram a surgir estudos correlacionando fracasso escolar com a condição social da criança fomentando discussões a respeito do desenvolvimento nos primeiros anos de vida. A classe trabalhadora começou a exigir o acesso à creche enquanto um direito e dever do Estado (CASTRO & SOUZA, 2015, p. 496).

numa perspectiva conservadora ligada à prevenção da criminalidade, à repressão, à preparação das crianças e adolescentes pobres ao trabalho, à inferiorização e ao controle social das famílias. Os “ideólogos” da PNBM usavam justificativas respaldadas pela ciência para culpabilizar os pobres por sua situação de pobreza:

Não se fazia menção ao fato de que a situação de pobreza era decorrência de políticas econômicas socialmente perversas. A tônica era a adequação dos comportamentos desviantes dentro do padrão de normalidade socialmente aceito. (FUNABEM, 1975, p. 56 apud FERRARESI 1995, p.13; FERRARESI, 1995, p.18).

A expressão dessa concepção conservadora estava na Política Nacional do Bem-Estar do Menor (PNBM), criada pela Lei nº 4513, de 10 de dezembro de 1964, que tinha como fundamento a naturalização das diferenças sociais e a conjugação da repressão e assistência a partir de uma visão criminalizadora da classe trabalhadora, de tal forma que o Estado exerceu um papel violador sobre as populações negras, indígenas e pobres tendo rebatimentos diretos na política pública infantojuvenil. A criminalização da pobreza estava presente no discurso psicossocial à medida que justificava o processo de marginalização pela individualização do comportamento desviante ou inadaptável. O Estado assumiu uma posição repressiva tutelar de tal forma que a condição irregular infantojuvenil reproduziu estigmas, preconceitos e discriminação étnico-racial (BERNARDI, 2020, p. 119).

Os pais, incapazes de ter acesso às políticas e aos serviços públicos básicos, passavam a ser responsabilizados pelo processo de marginalização que ocorreria com seus filhos, cujas ações acabavam culminando em atos infracionais (FERRANESI, 1995, p.18).

Especificamente, em relação à primeira infância, a LBA lançou, em 1977, o Projeto Casulo cujo atendimento estava baseado no aproveitamento de espaços na comunidade, atendimento voluntário e ações de cunho social focalizadas nas crianças pobres realizado por mulheres das comunidades, com baixa escolaridade e sem formação específica. Pesquisas passaram a estudar sobre a qualidade dessas experiências trazendo para o centro do debate a necessidade da profissionalização da oferta de cuidado e educação à primeira infância (PENA, 2015).

O Código de Menores (Lei no 6.697/1979) funcionou como instrumento jurídico de controle social, baseado na antecipação da repressão mediante a tutela àqueles

considerados em situação irregular, ou seja, quando a criança e o adolescente se encontravam privados das condições essenciais de saúde, subsistência, instrução, cuidados ou, ainda, eram vítimas de maus-tratos, castigos, perigo moral (TAUHATA & CASSOLI, 2020).

O Paradigma da Situação Irregular consolidou um perfil de intervenção governamental marcado pela criminalização da pobreza e autoritarismo, com predominância da lógica privatista. A PNBM concebia a família que vivia em situação de pobreza responsável pela situação dos filhos (DIDONET, 2016; FERRARESI, 1995). Segundo ROSEMBERG (1990, p. 22 apud FERRARESI, 1995, p. 25):

Essa caracterização universal de família com divisão clássica de papéis (pai provedor que trabalha e sustenta a família, mãe "do lar" que educa), inviabilizava, por si só, o real tratamento do problema ao não focalizar as origens e peculiaridades concernentes às classes pauperizadas, que têm que adotar estratégias diferenciadas para sobreviverem, funcionando diferentemente da família idealizada.

Foi com o declínio do regime militar e com o processo de abertura democrática que os movimentos pelos direitos da criança e do adolescente e pelo repúdio ao modelo de política dirigida à infância estabelecido no Brasil foram ganhando densidade. Assim, foram iniciadas as mobilizações e articulações políticas e sociais que resultaram na constituição do Movimento Nacional Criança e Constituinte e na Comissão Nacional Criança e Constituinte que se colocaram em oposição ao paradigma da situação irregular.

A mobilização incorporou diversas e amplas ações, dentre elas, palestras, rodas de conversa, mesas redondas e debates no Congresso Nacional, marchas, participação infanto-juvenil e campanha de assinatura pedindo a inclusão dos direitos da criança na Constituição a fim de trazer uma visão de igualdade e dignidade fundamental, assegurar o direito à igualdade entre todas as crianças e colocar a infância e a adolescência como prioridade nacional (DIDONET, 2016).

A Convenção das Nações Unidas dos Direitos da Criança influenciou os movimentos e organizações sociais que lutaram pela redemocratização e pelos direitos humanos no Brasil. Assim, houve uma pressão para que os princípios da Convenção fossem incorporados na Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, no Estatuto da Criança e do Adolescente (1990).

As lutas sociais pelos direitos infantojuvenis resultaram no Artigo 227 da Constituição Federal:

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

Sposati (2017, p. 531) explica que a CF de 1988:

(...) consagrou o direito de igualdade e universalidade dos direitos fundamentais, inclusive quando define o direito à saúde, a política de assistência social, o direito à educação e a doutrina de proteção integral. Pelo princípio da universalidade é gerada a condição de sujeito de direitos, de um lado, e de dever de garantia do poder público, de outro.

Em 1982, com a vitória expressiva da oposição ao regime militar nas eleições diretas para os estados da federação, inaugurou-se uma nova conjuntura política no país, abrindo a possibilidade de participação social e política por meio dos sindicatos, partidos e movimentos populares, de tal forma que isso influenciou as agendas dos governos que “tornaram-se mais sensíveis as reformas apregoadas por setores progressistas” (FERRARESI, 1995, p. 42).

O ECA traduziu a aspiração de setores democráticos, comprometidos com a história de luta pelas mudanças relativas aos direitos da criança e do adolescente. Mas o próprio tema infância é polêmico por sua própria natureza, dando margem a diferentes representações sociais que se traduzem, consequentemente, em diferentes concepções sobre como tratá-las em consonância com valores culturais dominantes em determinado momento histórico e de acordo com suas especificidades regionais. Esse não é um assunto sobre o qual exista consenso por parte das forças políticas e sociais (FERREIRA, 1996, p. 62).

Em seguida, o Brasil também se tornou signatário da Convenção sobre os Direitos da Criança e do Adolescente (Decreto n. 99.710/1990) que atribui às pessoas menores de 18 anos a condição de sujeito de direitos, além de proteção especial por estarem em situação peculiar de desenvolvimento: “A afirmação dos direitos da criança e do adolescente pela comunidade internacional se consolidou na Convenção dos Direitos da Criança, que rompe a ideia de criança objeto” (FARINELLI & PIERINI, 2016, p. 64).

Nesse sentido, o século XX foi considerado fundamental na construção dos direitos das crianças e dos adolescentes. Dentre seus marcos, internacionalmente, a

Convenção sobre os Direitos das Crianças (1989) e, nacionalmente, o Estatuto da Criança e do Adolescente trazendo um novo paradigma dos direitos da infância, baseado na concepção de proteção integral, sujeitos de direitos, prioridade absoluta, atenção às características próprias do processo de desenvolvimento, cuidado e proteção, educação, defesa e participação. O ECA rompeu, formalmente, o paradigma da situação irregular: “Romper com o paradigma legal da situação irregular e introduzir a proteção integral como parâmetro de atenção foi um dos principais avanços do ECA” (LANFRANCHI, 2020: 186).

A Doutrina de Proteção Integral fundamenta-se em três princípios que devem estar presentes em todas as ações destinadas às crianças e adolescentes: princípio da prioridade absoluta, da proteção integral e do superior interesse (FARINNELI & PIERINI, 2016). O ECA (art. 4º, parágrafo único) define como prioridade absoluta: a primazia da criança e do adolescente receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias; a precedência do atendimento nos serviços públicos, na formulação e na execução das políticas públicas, na destinação privilegiada de recursos públicos (CURY; MENDES; SILVA, 2000, p. 21 apud ALMEIDA & LARA, 2005; DIDONET, 2016). A prioridade absoluta está presente no ECA às crianças e aos adolescentes, sem distinção.

Crianças e adolescentes são titulares de garantias fundamentais, “conferindo-lhes, **indistintamente**, proteção prioritária, vedando qualquer forma de discriminação” (LIMA et al, 2017, p. 324) (Grifo meu).

Para Sales (2010), mesmo considerando a força dos vetores conservadores, aos poucos a questão social da infância e juventude rompe com o caráter periférico que lhe era atribuído historicamente nas políticas públicas com base em investimentos no fortalecimento das instâncias democráticas e participativas dos conselhos de direitos, na compreensão de que as políticas sociais consistem em direitos das crianças e dever do Estado (FARINELLI & PIERINI, 2016, p. 75).

A proteção integral dos direitos da infância, adolescência e juventude se constituíram enquanto dever do Estado, demandando pela complementaridade das diversas políticas públicas capazes de concretizar seus direitos fundamentais. Assim, a partir da promulgação do ECA, foi demandada uma reordenação jurídico-institucional para assegurar que crianças e adolescentes tivessem os seus direitos efetivados por meio da promoção e da defesa de direitos, além da participação e controle social.

No entanto, a falta de políticas sociais abrangentes e integradas dificultam a implementação dos direitos, o que resultou em uma lacuna entre a normativa e a realidade vivida pelas crianças e adolescentes no Brasil.

A realidade, à época da redemocratização do país, foram medidas de ordem neoliberal, consolidadas, em 1995, por Fernando Henrique Cardoso, o resultado foi o acirramento da pobreza, da desigualdade social e a diminuição dos gastos públicos na área social, o que impactou diretamente na implementação das mudanças logradas na Constituição Federal de 1988. O resultado foi a focalização das ações no combate à pobreza e na transferência da responsabilidade estatal para organizações da sociedade civil, sendo assim, as reformas sociais não foram concretizadas, estabelecendo um

paradoxo entre a normativa e a realidade. Por conseguinte, a operacionalização das políticas sociais foi transformada em ações compensatórias e focalizadas (BEHRING, 2003).

O governo de Fernando Henrique Cardoso – FHC (1995-2002), como forma de atender um pacto de dominação burguesa, procurou consolidar uma ortodoxia neoliberal, que inviabilizava as conquistas dos setores democrático-populares que foram incorporadas à Constituição Federal de 1988. No mesmo dia em que tomou posse, FHC publicou a Medida Provisória (MP) nº 813, de 01/01/1995, que dispõe sobre a organização da presidência da República e dos ministérios, inaugurando assim uma das marcas da sua gestão: a imposição da contrarreforma do Estado. Por meio desta MP, o governo também criou o Programa Comunidade Solidária e institucionalizou uma estrutura paralela à política de assistência social. Esta área foi concebida como um assunto que não deveria exigir exclusivamente a elaboração de uma política pautada em princípios e diretrizes importantes para garantir o acesso a direitos sociais. Pelo contrário, continuaria sendo vista como uma área que exige esforços da presidência da República e outros órgãos da Administração Federal para elaborar e implementar, em parceria com determinadas organizações da sociedade civil, um conjunto de ações focalizadas, sobrepostas e voltadas ao “combate” à fome e à pobreza (SILVA, 2021, p. 28-29) (Grifo meu).

Durante o Governo de Fernando Henrique Cardoso, iniciou-se a implementação da Política de Assistência Social, contudo, sem peso político. Segundo Cronemberger & Teixeira (2015), apesar da sua regulamentação, a Política de Assistência Social, nos governos Collor e FHC (I e II), foi caracterizada pela fragmentação das ações e pelo protagonismo da sociedade civil. Isso impactou na mudança efetiva em direção a concretização dos direitos das crianças e adolescentes no Brasil, considerando as desigualdades regionais e as diversidades presentes. Tal contextualização inviabilizou a completude das mudanças exigidas para a concretização do novo pacto civilizatório trazido pela CF de 1988 e pelo ECA.

A crise do capital, marcada pela atual configuração do trabalho, pelo desemprego e pelo desmonte das políticas sociais tem se intensificado com acentuada minimização dos direitos sociais e atingindo, especialmente, o direito à proteção integral de crianças e adolescentes. Essa crise, estrutural, ao mesmo tempo, tem promovido a desregulamentação dos direitos humanos/sociais, com forte incremento nas expressões da questão social no Brasil, impactando diretamente a vida social (FÁVERO; PINI; SILVA, 2020:17).

O processo de institucionalização da assistência social enquanto um direito marcou a possibilidade de uma política de Estado. Em 1993, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) estabeleceu em um dos seus objetivos intrínseca relação

com a garantia dos direitos infantojuvenis: a proteção social à família, à maternidade, à infância, à adolescência e o amparo às crianças e aos adolescentes carentes.

Somente em 2004, a nova Política Nacional de Assistência Social (2004) foi aprovada e, em 2005, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) foi criado a partir de deliberação da 4ª Conferência Nacional de Assistência Social. A partir da formalização, organização e implementação do SUAS criou-se o bojo para a regulação e implantação da Política Social de Assistência Social, operacionalizado por um conjunto de equipamentos socioassistenciais e serviços tipificados que visam proteger, garantir, defender direitos socioassistenciais em todo território nacional.

O processo de institucionalização da Assistência Social foi se estabelecendo a partir da criação, regulação e implementação de normativas, equipamentos, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, estabelecendo critérios de transparência, de financiamento, considerando a territorialização dos equipamentos, as responsabilidades compartilhadas e o comando único das ações em cada esfera do governo, o monitoramento sistemático e a implantação da vigilância socioassistencial (SOUZA; MEXKO; BENELLI, 2022).

A PNAS/2004 teve seu berço atrelado a determinações econômicas específicas que modificaram substancialmente a concepção de proteção social delineada na Constituição de 1988 e na LOAS/1993. A partir do Governo Lula (2003/2011), a assistência social passou por um processo de expansão, sendo normatizada, e ganhando corpo gerencial de política social através do SUAS. Esse processo esteve vinculado a uma forma de condução da política econômica, denominada à época de neodesenvolvimentista. (EMANOEL, 2018, p. 865).

Emanoel (2018, p. 873) discute a presença de elementos conservadores no texto da PNAS/2004, dentre eles, o desenvolvimento de capacidades e a matricialidade familiar, indo ao encontro do pensamento de Amartya Kumar Sen, economista e professor em Harvard, alinhado com os pressupostos do Banco Mundial.

A efetivação dos direitos, em especial, os infantojuvenis, demanda articulação não somente da Política de Assistência Social, como também das diversas políticas públicas para efetivação do Sistema de Garantia dos Direitos para Crianças e Adolescentes (SGDCA) que coexiste com tensões, contradições e desmontes. Isso pode ser visto a partir de projetos de lei e emendas ao ECA que contradizem os princípios do ECA, somado a isso: “O esvaziamento dos mecanismos de proteção e defesa também

ocorre no desmonte do SUAS e do SUS, quando se favorecem a política de privatização e a ideologia da meritocracia” (LANFRANCHI, 2020, p.192).

De acordo com Neto (2020, p. 54), ainda há confusão entre a política de atendimento aos direitos da criança e a política de assistência social, algo que ainda precisa ser superado.

Assim, o Terceiro Setor, enquanto concorrente ideológico do próprio SUAS, não perdeu sua influência e participação na Política de Assistência Social. “Talvez o terceiro setor possa ser pensado como um concorrente do próprio SUAS, nas lutas pela hegemonia no plano ideológico da Assistência Social.” (SOUZA; MEXKO; BENELLI, 2022, p. 8).

Por isso, segundo Lanfranchi (2020, p. 19) é preciso estarmos permanentemente atentos “(...) para escolher e contribuir com o fortalecimento das forças democrático-populares na luta pelos direitos humanos e pela justiça social”. Nesse sentido, historicizar e realizar uma leitura crítica sobre o incremento da Agenda da Primeira Infância é urgente e necessário, no sentido de avançar na concretização dos direitos formalmente conquistados.

## **2.2 A emergência da pauta da primeira infância no início do século XXI, seus desdobramentos e críticas**

O debate público e a incorporação do tema “Primeira Infância” nas agendas nos países da América Latina foram pautados e justificados a partir de argumentos “científicos” e da vantagem econômica de investimentos dessa faixa etária frente as outras etapas infantojuvenis. O relatório da UNESCO<sup>10</sup> explica que a pauta pela Primeira Infância no Brasil surgiu pela necessidade de provimento e cobertura das políticas públicas, pois a desigualdade incide diretamente no acesso aos direitos.

Rosemberg (2002 apud ALMEIDA; LARA, 2005, p. 115) faz uma crítica aos órgãos multilaterais que, ao traçarem metas para o “desenvolvimento infantil”, desconsideram a imensa diversidade econômica, social, cultural e religiosa presente nos “países em desenvolvimento”. A pesquisadora supracitada também indica que esses órgãos focam em modelos de atendimento de baixo custo, não buscam a diminuição da desigualdade, mas a “educação pobre para a pobreza”.

Para compreender essas contradições, é preciso conhecer como a pauta da Primeira Infância emergiu no início do século XXI no Brasil, pois a mobilização social centrada na primeira infância não ocorreu sem interesses, principalmente, ao considerar a conjuntura política de sua ascensão.

O debate sobre a não neutralidade da agenda dos governos não é um tema recente, de tal forma que a racionalidade dos decisores das políticas sociais é expressão de grupos de interesse, partidos, mídia e acadêmicos. Sendo assim, é fundamental perceber como os interesses políticos direcionam as ações governamentais (PEREIRA, 2016).

No Governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC), a conjuntura implicou em uma limitada abrangência das políticas educacionais para viabilizar a educação infantil devido a limitação de recursos. Dessa forma, a promoção do desenvolvimento infantil focou em ações de responsabilização da família que ofertava cuidado em detrimento do direito à creche e educação infantil, indo ao encontro do objetivo traçado pelo Banco Mundial para a primeira infância no Brasil (ALMEIDA; LARA, 2005).

No âmbito do Programa Comunidade Solidária, havia o Comitê de Desenvolvimento Integrado da Primeira Infância (CODIPI) que teve início em 1999 e terminou em 2002. O objetivo do CODIPI era articular, coordenar e acompanhar as ações das políticas públicas federais voltadas para a primeira infância (CNJ, 2022; SOUZA ET AL, 2022:6; RNPI).

---

<sup>10</sup> Disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org/pt/node/4219> acesso em 18 de abril de 2023.

Com a desativação do CODIPI, muitos de seus integrantes organizaram e estruturaram a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) com o objetivo de construir propostas de políticas específicas para as crianças de até seis anos. A RNPI foi criada, em 2006, sendo composta por organizações da sociedade civil, pesquisadores acadêmicos, setor privado, fundações, agências multilaterais, órgãos governamentais com o objetivo de defender políticas públicas para primeira infância<sup>11</sup> (CECCON, 2016; RNPI).

O primeiro Plano Nacional da Primeira Infância (PNPI)<sup>12</sup> foi construído pela Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), tendo sido aprovado pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), em 2010.

A Frente Parlamentar da Primeira Infância, constituída em 2011, propôs dar maior visibilidade à primeira infância na agenda pública a partir da mobilização de seus atores, com liderança do deputado federal Osmar Terra<sup>13</sup> e mais de 200 deputados, além de Senadores e membros do Poder Executivo; da Rede Nacional Primeira Infância; Banco Mundial; Organização dos Estados Americanos (OEA), dentre outras organizações sociais e representantes públicos.

Em 2013, para ampliar o escopo de ação da Frente Parlamentar foi criada a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância enquanto uma frente suprapartidária com o objetivo de criar a base de articulação e viabilização para a criação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257, de 8 de março de 2016).

<sup>11</sup> Dentre os participantes estavam: Movimento Interfóruns de Educação Infantil do Brasil (Mieib), Associação Nacional das Unidades Universitárias Federais de Educação Infantil (ANUUFEI), Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Instituto para o Desenvolvimento do Investimento Social (IDIS), Associação Brasileira de Estudos sobre o Bebê (ABEBÊ), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), ÁGERE, Organização Mundial para Educação Pré-Escolar (OMEP), Pastoral da Criança, Rede ANDI Brasil, União dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), Frente Parlamentar, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), Fundação Abrinq e Instituto Promundo. Disponível em: <https://primeirainfancia.org.br/quem-somos/linha-do-tempo/#:~:text=Eram%20elas%3A%20Movimento%20Interfóruns%20de,Brasileira%20de%20Estudos%20sobre%20o> acesso em 02/05/23.

<sup>12</sup> Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Criancა\\_adolescente\\_IX/plano%20nacional%20da%20primeira%20infancia%202010.pdf](https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Criancა_adolescente_IX/plano%20nacional%20da%20primeira%20infancia%202010.pdf)

<sup>13</sup> Osmar Gasparini Terra, deputado federal com mandato até 2027 é médico por formação, com especialização em Saúde Perinatal, Educação e Desenvolvimento do Bebê e Mestrado em Neurociências. Foi eleito 7 vezes deputado federal pelo Rio Grande do Sul. Licenciou-se dos seus mandatos como Deputado Federal para exercer o cargo de Secretário de Saúde do Rio Grande do Sul e para exercer o cargo de Ministro de Desenvolvimento Social e Agrário no Governo Temer e de Ministro de Estado da Cidadania no Governo Bolsonaro, quando foi substituído, em fevereiro de 2020, por Bolsonaro por Onyx Lorenzoni, tendo voltado à Câmara. Se aliou ao Bolsonarismo e militou contra a ciência na pandemia de COVID-19. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/deputados/73692/biografia> e <https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/politica/quem-e-osmar-terra-conheca-deputado-que-depoen-a-cpi-da-covid-1.3100650>

A RNPI trabalhou em paralelo ao governo de modo que, em 2010, elaborou e promoveu a implementação do Plano Nacional pela Primeira Infância, aprovado pelo Conselho Nacional pelos Direitos da Criança (Conanda) e acolhido pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência como um plano integral –que engloba todos os direitos da Primeira Infância, com metas até 2022. Seguindo essa linha de ação, durante o Curso de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância (Internacional e no Brasil funciona via Fundação Maria Cecília Souto Vidigal)– que objetivava, segundo consta em sua apresentação (FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL, 2020), proporcionar aos participantes a base de conhecimento e as ferramentas necessárias para projetar e implementar políticas públicas e programas sociais mais eficazes–, o grupo de participantes desse curso, entre eles Osmar Terra, discutiram a necessidade de se definir um Marco Legal para a Primeira Infância. (CAMPOS, 2020:7).

A mobilização dos atores envolvidos emergiu para o I Seminário Internacional do Marco Legal da Primeira Infância, realizado no Auditório Nereu Ramos, na Câmara dos Deputados, em Brasília, sob a coordenação de Vital Didonet, nos dias 16 a 18 de abril de 2013, cujo relator foi o Dep. Osmar Terra. Os encontros resultaram em uma publicação intitulada “Avanços do Marco Legal da Primeira Infância” (BRASIL, 2016)<sup>14</sup>. Esse documento apresenta diversos artigos que pautam sobre a defesa específica da primeira infância.

Coelho (2016) afirma que o Projeto de Lei do Marco Legal da Primeira Infância veio reafirmar os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil e os princípios e diretrizes das políticas sociais que abrangiam a população de até seis anos completos de idade, uma população de aproximadamente 20 milhões de crianças no Brasil (COELHO, 2016:187).

Dentre as justificativas apresentadas em defesa do Marco Legal da Primeira Infância é que o ECA não normatizou temas específicos da primeira infância, justificando assim, uma lei específica:

Nesse sentido, o Marco Legal pela Primeira Infância vem propiciar os **subsídios adicionais para o estabelecimento de um arcabouço legislativo de garantia dos direitos das gestantes e crianças muito pequenas**, além de garantir que sejam destinados recursos financeiros necessários à efetivação do acesso a estes direitos (QUEIROZ, 2016: 84) (grifo meu).

O debate sobre a Primeira Infância desloca a demanda do direito à proteção integral universal infantojuvenil para ações focalizadas na primeira infância deslocadas para a política de assistência social – seu principal escopo de atuação.

Partindo de um pensamento crítico-dialético, em que há um jogo de força em oposição, um polo ou classe social dominante representante de uma pequena

---

<sup>14</sup> Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia> acesso em 23 de abril de 2023.

parcela da população que “utiliza-se do discurso ideológico persuasivo e também da repressão mais ostensiva para controlar as decisões que organizam a vida de toda a sociedade, mas o faz visando seu benefício próprio”, de tal forma que tentam instituir os interesses de um grupo particular como sendo universal (SOUZA et al, 2022: 3-4) <sup>a</sup> (Grifo meu)

Quem, em sã consciência, não defenderia os direitos e garantias para crianças na primeira infância? Contudo, parece ter havido uma comunicação pró-primeira infância desarticulada de todo movimento histórico de luta pelos direitos infantojuvenis.

Baptista (2012 apud FARINNELI & PIERINI, 2016) explica a importância de difundir uma cultura de promoção, proteção, defesa e garantia de direitos no Brasil, pois os meios de comunicação consistem em espaços para disseminação dos direitos que exercem influência social, sendo espaço de disseminação de opinião.

Assim, comparar a primeira infância com as demais etapas de desenvolvimento infantojuvenil vai de encontro com o princípio de prioridade absoluta de todas crianças e adolescentes.

De acordo com Montoya, Silvestre & Souto (2018) a construção imagética de uma política exerce influência na força que essa temática tem na agenda pública. Portanto, articular os direitos da Primeira Infância com os direitos de todas as crianças e adolescentes é tarefa fundamental.

Na verdade, o Estatuto precisa ser visto como produto de algo maior, ou seja, como um resultado de décadas de luta em geral no país, pela democracia, pelos direitos humanos e pelo desenvolvimento autossustentado (FÁVERO, 2020: 43 apud NOGUEIRA NETO, 2021:75, grifos do autor).

Fávero (2020) traz o pensamento de Wanderlino Nogueira Neto explicitando a ligação intrínseca entre direitos humanos e a democracia, de tal forma que não há direitos humanos sem democracia e não há democracia sem prevalência dos direitos humanos.

As reflexões de Wanderlino Nogueira Neto nos instigam a indagar a realidade brasileira atual em suas formulações normativas e na efetividade de seus espaços e mecanismos de promoção e proteção de crianças e adolescentes. Instigam-nos a pensar a efetividade do seu direito à proteção integral - como sujeito de direitos, em situação peculiar de desenvolvimento e com prioridade absoluta. Afinal, como entendemos e o que assimilamos desse paradigma, e como atuamos para sua materialização - como militantes, pesquisadores e/ou profissionais? (FÁVERO, 2020, p. 44)

Em 2020, no Governo Bolsonaro, o Plano Nacional da Primeira Infância (PNPI) foi revisto e reeditado tendo incorporados novos temas. No primeiro capítulo do PNPI (2020), incorporado no Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, enfatiza o dever da família, da sociedade e do Estado à “totalidade” de dezenove milhões de crianças, além do uso de um discurso que individualiza o olhar sobre a infância, não relacionando a pauta da primeira infância com o enfrentamento das desigualdades estruturais manifestadas nas violações e violências que dificultam a realização plena dos direitos infantojuvenis:

**O dever da família, da sociedade e do Estado para com cada uma dessas crianças e para com a totalidade das 19 milhões é de absoluta prioridade.** Desafio assombroso, mas irrecusável. O objetivo primordial é que tenham vida plena. **A plenitude de cada criança, como a plenitude da infância, é um conceito que se ajusta à dimensão pessoal de cada uma; não podemos delimitá-la, a priori, mas antes surpreender-nos diante do “infinito de cada criança”.**

Há um ideal a ser alcançado, como utopia a guiar os passos da sociedade e do governo. **Há uma realidade a ser modificada, sofrimentos a serem curados, perdas a recuperar, riscos a evitar, exclusões a serem convertidas em inclusão e participação, potenciais a serem desenvolvidos, uma beleza a ser esculpida.** A distância entre o ideal e a realidade presente é o espaço das políticas públicas e das ações pessoais e profissionais (PNPI, 2020:15) (grifo meu).

A Lei nº 13.257/16, de 8 de março de 2016, foi promulgada sem vetos, resultante do Projeto de Lei nº 6.998/2013, proposto na Câmara dos Deputados por membros da Frente Parlamentar da Primeira Infância. Dos parlamentares que participaram da Comissão Especial da Primeira Infância, metade deles participaram do programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância em Harvard (CNJ, 2022). O Marco Legal da Primeira Infância, em seu primeiro artigo, dispõe sobre princípios e diretrizes para formular e implementar políticas públicas para primeira infância em consonância com o ECA. No art. 2º estabelece que a primeira infância corresponde aos 6 anos completos ou 72 meses de vida da criança. Enfatiza, ainda, a priorização dos mais vulneráveis ou em risco nas políticas sociais públicas, ou seja, na promoção de ações focalizadas:

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

Dentre as argumentações presentes no relatório “Avanços do Marco Legal da Primeira Infância” (BRASIL, 2016), este estudo destacou aspectos que embasam a defesa da Primeira Infância ser garantida com prioridade frente as demais etapas infantojuvenis, assim como, buscou argumentos sobre suas contradições:

- 1) A defesa do cientificismo por meio da Epigenética e das ciências econômicas para justificar a importância da priorização do investimento na primeira infância, tendo como justificativa a economia de gastos públicos:

A ciência que estuda essa interação entre a genética e o meio chama-se Epigenética e ela tem mostrado o quanto é determinante que as crianças pequenas recebam cuidados e estímulos adequados para que possam atingir o melhor de seu potencial. Além dos argumentos sociais e humanos, existem fortes argumentos econômicos para que um país invista no cuidado à Primeira Infância. O economista James Heckman, vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 2000, comprovou que os investimentos realizados durante os primeiros anos de vida de uma pessoa são aqueles que trazem maiores retornos para a sociedade.

Portanto, o Marco Legal também tem relevância sob o ponto de vista de estimular e orientar uma melhor aplicação dos recursos públicos e privados em benefício do bem-estar da sociedade como um todo (QUEIROZ, 2016, p. 83-84).

Contudo, a estratégia utilizada por essa plataforma de política pública, por meio de evidências da neurociência e da hegemonia do saber médico, revela uma perspectiva neoliberal.

Boschetti (2009, p. 4) discute que a relação econometrística não pode ser aplicada às políticas sociais visto que elas devem ser orientadas pela intencionalidade de expandir direitos, diminuir as desigualdades sociais e gerar equidade e não atender o maior número de pessoas com o menor dispêndio de recursos.

Ressalta-se que o uso do cientificismo como valor político é comum no neoliberalismo, envolvendo concepções relacionadas à adaptação ao ambiente, à imposição de um modelo de desenvolvimento e ao aprimoramento da vida a partir da ideologia da elite (CORBANEZI, 2021).

Nesse sentido, o uso da neurociência na defesa de políticas prioritárias para primeira infância aliada com a justificativa econômica parece estar mais aliada ao neoliberalismo do que a consagração e expansão de direitos infantojuvenis:

Dentro da lógica do gerenciamento da vida, é possível afirmar que o Marco Legal da Primeira Infância estimula as formas de governamento dos corpos das crianças por meio de plataformas de políticas públicas fundamentadas em

evidências científicas da neurociência. Oliveira (2016) sinaliza que o processo de construção do Marco Legal da Primeira Infância foi permeado pela hegemonia do saber médico na argumentação da necessidade de aprovação da referida lei, revelando uma perspectiva eugenista de controle social e disciplinamento das famílias empobrecidas, através do desenvolvimento de ações de governança da primeira infância brasileira. Por outro lado, Medeiros (2018) e Capilheira (2018) apontam que tanto o documento do Marco Legal da Primeira Infância, quanto o texto do decreto do Programa Criança Feliz e demais documentos relacionados ao PCF revelam como essa plataforma de política pública se estrutura como forma de gestão e controle dos sujeitos infantis a partir de uma perspectiva neoliberal de desenvolvimento de capital humano com vistas de que esses sujeitos se tornem, em um futuro próximo, adultos produtivos para a sociedade, responsáveis por si mesmos (PEREIRA, 2019, p. 20) (Grifo meu).

A Lei 13.257/2016 trata da especificidade da criança de 0 a 6 anos incompletos, mas apesar de não ter havido mudança em relação à prioridade absoluta direcionada às crianças, adolescentes e jovens não são incomuns argumentos sobre a importância de investimento na primeira infância “primeiro”, utilizando argumentos de estudos de outros países, bem distintos do Brasil, calcados na neurociência e na economia, para defender essa plataforma específica de política pública.

No Brasil, os direitos da primeira infância são parte da proteção integral dirigida à universalidade das crianças e adolescentes, portanto, o *lobby* em defesa da primeira infância não deveria ser promovido na defesa comparativa da importância de outros períodos da infância e adolescência, pois todos são, legalmente, prioridade absoluta, sendo o dever do Estado assegurar a integralidade dos direitos.

2) A defesa sobre a determinação dos primeiros 1000 dias de vida para todo o desenvolvimento humano:

**Os primeiros mil dias de vida determinam a saúde e o capital humano do adulto.** Este é um conceito muito interessante, que tem muita relevância para a legislação brasileira. Antes de descobrirmos este conceito, todas as crianças menores de cinco anos eram consideradas uma unidade única, um grupo homogêneo.

Nós começamos a realizar uma série de pesquisas e ver que não é bem assim: os primeiros dois anos são muito mais críticos do que o terceiro, o quarto e o quinto ano. São todos importantes, mas o começo da vida é mais crítico ainda (VICTORA, 2016 :107) (Grifo meu)

O Brasil é um país com profundas desigualdades sociais o que torna fundamental promover a proteção social integral à população infantojuvenil, considerando sua pluralidade e diversidade. Sendo assim, plataformas que defendem

a focalização da ação do Estado e da sociedade nos primeiros mil dias de vida é uma pauta importante para discussão.

Não há dúvidas de que a criança na primeira infância deve ser protegida com prioridade absoluta. Contudo, essa mesma criança precisará de políticas públicas para que tenham seus direitos infantojuvenis garantidos durante todo o período em que são consideradas "pessoas em situação peculiar de desenvolvimento". Afinal, o que tem de econômico garantir o pleno desenvolvimento até os seis anos sem que esse investimento tenha continuidade no período correspondente da infância e adolescência?

Quando se argumenta pela priorização da Primeira Infância, desconsidera-se a realidade vivenciada por milhares de crianças e adolescentes plurais, expostos à violação de direitos expressos na evasão escolar, insegurança alimentar e nutricional grave, trabalho infantil, exploração sexual, tráfico de drogas. “O ECA é um produto do estágio civilizatório alcançado pela sociedade, repousando em uma Constituição que prometeu ao povo brasileiro especialmente liberdade e justiça social” (PAULA, 2020, p. 36-37). Contudo,

Inúmeros detentores do poder destilam discursos de ódio ou de incompreensão aos avanços operados na sociedade brasileira em razão de déficits civilizatórios pessoais. Também recrudesce uma visão econômica liberal em que investimentos são exclusivamente pressupostos em razão da possibilidade de gerar riquezas, ou diminuir gastos, estando em um plano secundário a capacidade de induzir dignidade, conforto e felicidade (PAULA, 2020:36-37).

3) A defesa da visão preventista como justificativa de políticas para infância e adolescência.

**Prevenir é muito melhor do que consertar depois.** E nunca é tarde demais; é só mais difícil, é mais custoso, e não se tem um resultado tão bom como se se acertasse da primeira vez. **O retorno do investimento também diminui** (SHONKOFF, 2016, p. 89).(Grifo meu)

O discurso preventivo inaugurou a intervenção estatal à infância no Brasil (CAMPOS, 2020). A Convenção dos Direitos da Infância, a CF de 1988 e o ECA trouxeram a proteção social como direito social e dever do Estado e da sociedade. Segundo Sposati (2017), apesar do PCF ser divulgado como uma ideia contemporânea, a autora indica que a gênese do PCF está situada no século XIX cuja preocupação era ensinar as mães a cuidar dos seus filhos e a serem mães melhores segundo os preceitos higienistas, com ênfase disciplinar.<sup>1</sup>

Apesar de o PCF ter sido publicizado como um programa inovador, ele estava baseado em uma racionalidade conservadora, instrumental e numa metodologia pragmática e tecnicista de enquadramento realizado com subfinanciamento e de ações sobrepostas, potencializando o esgarçamento e desmonte da organização e diretrizes do SUAS, resultantes de uma trajetória de pactuação, participação social e lutas políticas.

4) a defesa da produção de pessoas autossuficientes para aliviar o Estado e a sociedade dos encargos consequentes da pobreza:

Todos os investimentos defendidos em favor dessa pauta, em especial, pelo Banco Mundial, atende interesses neoliberais, a partir da adoção de uma agenda sensível à sociedade em geral e ao poder público.

Os argumentos em prol a Primeira Infância, conforme pode ser visto a partir de Nunes (2016, p. 275), estão alinhados com o discurso do Banco Mundial:

De qualquer forma, de tudo que foi exposto, depreende-se a importância de **priorizar as ações para a Primeira Infância, que deve ocupar o lugar prioritário nas políticas públicas**. Investir em atenção, em cuidados, em ações focadas a esse grupo de pessoas, principalmente na área da educação, é garantir prosperidade e desenvolvimento ao país e aos cidadãos (NUNES, 2016:275) (Grifo meu).

A defesa de uma Agenda pela Primeira Infância deslocada dos demais direitos infantojuvenis pode criar um imaginário cultural de priorização dessa população, o que poderia significar um retrocesso à medida que a prioridade absoluta é para todas as crianças e adolescentes.

As habilidades para se **capacitar a ser bons pais parecem ser as mesmas habilidades de que se necessita para se conseguir um emprego**. Talvez seja um jeito de ajudar a aliviar a pobreza. Falo sobre criar capacidades para as pessoas, além das capacidades econômicas. Não se trata só de aliviar a sociedade da responsabilidade de prover assistência por meio de Bolsa Família ou outro tipo de programa social. As pessoas precisam ter a oportunidade de serem autossuficientes (SHONKOFF:2016:99). (Grifo meu)

A argumentação apresentada dispõe que a dependência das famílias por proteção social culpabiliza os pobres pela sua pobreza. Assim, a visão apresentada acima concebe as políticas sociais como instrumento de resolução de problemas individuais e desconsidera que o enfrentamento das desigualdades perpassa a estrutura econômica e social.

É seguindo essa perspectiva que observamos o desenvolvimento das ações voltadas à educação das crianças, pautada no discurso público do progresso da nação, na ordem médica higienista, em um novo ideário de nação. Não obstante, importante observarmos que, na busca de “civilizar” o Brasil, as indicações para as crianças e as famílias tinham endereço certo, isto é, as crianças e as famílias que despontavam como objeto de interesse e

urgência de intervenção pertenciam aos estratos empobrecidos da população (RIZZINI, 2008 apud CAMPOS, 2020, p.2).

#### 4) A defesa do protagonismo da sociedade civil na pauta pela primeira infância:

Tal perspectiva desconsidera a importância de garantir políticas sociais perenes, resultante da correlação de forças que envolve participação e controle social, conflitos e negociações.

Esse deslocamento e/ou reordenamento para o campo tanto do mercado, como do terceiro setor e das famílias, resulta em uma regressão de direitos e de desmonte da proteção social (CAMPOS, 2020).

A ampliação da ação das organizações não governamentais somada à diminuição do papel do Estado é gerida pelo receituário neoliberal e visa atender os interesses do capital. Tal perspectiva desconsidera que, no Brasil, as políticas sociais só tiveram continuidade quando foram estatizadas, ou seja, se tornaram uma política pública (SOUZA et al., 2022).

A argumentação abaixo, presentes nos defensores da pauta da primeira infância, identifica a vinculação de forças sociais e políticas enquanto palco de disputa e expressão de interesses de grupos que interferem na conformação das agendas públicas:

É preciso evitar o sequestro da atividade política, porque, com certeza, tratar da coisa pública não é monopólio de governos ou de partidos. Uma nova consciência está sendo gestada no bojo da crise essencialmente política e ética que estamos vivendo. **As organizações da sociedade civil são chamadas a desempenhar, aqui e agora, o papel de ombudsman, isto é, de defensoras dos direitos humanos, batalhadoras.** O Marco Legal da Primeira Infância agora é Lei por um país mais justo, mais equânime, mais solidário. **As organizações da sociedade civil, com sua visão crítica, com seu trabalho de qualidade e sua capacidade de criar novas metodologias, se constituíram novos atores, conquistaram um espaço próprio.** Esse seu espaço não é o do governo, não é o dos partidos, nem o dos sindicatos, nem o da academia. As organizações da sociedade civil interagem com todos esses atores, num processo de mútuo enriquecimento. **São mais livres em sua missão de inovar, experimentar e apontar soluções. Com autonomia e criatividade, suas experiências demonstram que mudanças são possíveis e, bem avaliadas, revelam generosamente o “como fazer”.** (CECCON, 2016, p. 79-80) (grifos meu)

Sendo assim, a centralidade da RNPI na construção da Agenda da Primeira Infância pode ser compreendida pela perspectiva das “Arenas Sociais”, conforme SOUZA (2006:32):

Esses empreendedores constituem a *policy community*, comunidade de especialistas, pessoas que estão dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro, dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma ideia e para colocar o problema na agenda pública. Esses empreendedores podem constituir, e em geral constituem, redes sociais.

Todo o movimento da Primeira Infância, do Banco Mundial, da RNPI, da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância ganhou amplitude nos três poderes: Legislativo, Executivo e no Poder Judiciário.

Em 2012, por exemplo, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) aderiu ao movimento da Primeira Infância estabelecendo o Pacto Nacional pela Primeira Infância, com a participação de diversos órgãos e entidades, dentre eles: o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP); a Câmara dos Deputados; o Senado Federal; o Tribunal de Contas da União; órgãos do Poder Executivo, a Controladoria-Geral da União, dentre outros. A partir de então, várias iniciativas do CNJ foram promovidas em torno dessa temática, além da própria Resolução CNJ nº470/20 que instituiu a Política Judiciária Nacional para a Primeira Infância.

De acordo com INESC (2021), os poderes executivos e legislativo do país foram na contramão de toda a construção normativa que legitimou a prioridade absoluta e a proteção integral no Brasil.

É interessante notar o protagonismo que o Terceiro Setor tem na Primeira Infância. No Art.12º, a supracitada lei dispõe sobre o papel da sociedade civil na proteção e promoção da criança na primeira infância, como a formulação de políticas, controle de ações, execução de ações seja diretamente, seja em parceria com o Poder Público, no desenvolvimento de programas, projetos e ações nos moldes de responsabilidade social e de investimento social privado, na criação e participação das redes de proteção e cuidado nas comunidades e promovendo ações de comunicação social (campanhas) sobre a importância da primeira infância.

### **CAPÍTULO III - O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ E A DIMENSÃO DA INTEGRALIDADE NA PROTEÇÃO SOCIAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA**

O capítulo III apresenta pesquisa documental realizada sobre o Programa Criança Feliz utilizando produções e relatórios governamentais sobre a avaliação do mesmo e relatórios de institutos de pesquisa não governamentais.

Este capítulo tem como objetivos: apresentar notas sobre a dicotomia existente entre o cuidar e o educar como preâmbulo para apresentar o PCF e, posteriormente, discutir seus quatro aspectos principais: conjuntura da implementação do PCF; os fundamentos do PCF, seus objetivos, usuários e metodologias.

### **3.1 Programa Criança Feliz: atualização da dicotomia entre o cuidar e o educar na primeira infância?**

A principal motivação para a criação das creches no Brasil foi a necessidade de liberar as mulheres trabalhadoras para o trabalho assalariado, contudo, a trajetória de oferta de cuidados na primeira infância sempre foi caracterizada pela baixa cobertura, baixo custo, baixa qualificação dos serviços prestados, pautados na “perspectiva das necessidades” e não na “perspectiva dos direitos” (ROSSETTI-FERREIRA et al, 2002).

Foi a partir da Constituição de 1988, do ECA (BRASIL, 1990) e da Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB (BRASIL, 1996) que houve o reconhecimento do direito dos menores de sete anos à educação pública, incorporando bebês e crianças de até seis anos na creche e na pré-escola, definida como primeira etapa da educação básica, contudo, não obrigatória. Portanto, a prevalência do caráter assistencial do cuidado com a primeira infância, formalmente, foi até a CF de 1988, quando a educação passou a assumir essa finalidade.

A Carta Magna alterou o padrão de proteção social estabelecendo como pilares da seguridade social: a saúde, a assistência social e a previdência social. Antes disso, a intervenção do Estado, de base filantrópica e assistencial, foi implementada por meio da sociedade civil e da iniciativa privada (SILVA, 2021:27). No campo da política de assistência social, as mudanças exigiram novas respostas em relação à primeira infância, passando a se constituir como política pública e dever do Estado, demandando que a proteção social ganhasse outro significado.

No início do século XXI, as políticas propostas pelos governos e por agências multilaterais, dentre elas, o Banco Mundial, recomendaram que programas deveriam ser executados por mães em seus próprios lares, devido o baixo investimento de

implementação, tanto na remuneração, como no treinamento e formação de recursos humanos. Rossetti-Ferreira et al. (2002, p. 69) consideravam preocupante essas proposições, pois poderiam gerar maior desproteção e vulnerabilidades a partir da exploração do trabalho não remunerado feminino e da não-profissionalização do cuidado. Nesse sentido, são propostas que não visavam a qualidade do atendimento à infância estabelecidos em documentos como *European Commission Network on Childcare (ECNC) e pela Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)* (ROSSETTI-FERREIRA et al, 2002:69). Sendo assim, (ROSSETTI\_FEREIRA et al, 2020) os baixos investimentos e o não acesso à educação infantil poderiam considerado como a primeira etapa da exclusão social de crianças no Brasil:

**Apenas 35% das crianças de 4 a 6 anos de 20% dos lares mais pobres estão em pré-escolas. Entre os 20% mais ricos, a porcentagem aumenta para 84%. Para as crianças de 0 a 3 anos, esses índices são 2% para os mais pobres e 35% para os mais ricos.** As diferenças aumentam quando o nível de escolaridade materna é levado em conta. **Quase todas as crianças cujas mães têm grau universitário frequentam pré-escolas e a maioria delas já está matriculada desde os primeiros anos de vida. Em contraste, menos de 50% das crianças, cuja as mães têm escolaridade inferior a quatro anos, frequentam pré-escolas, e a porcentagem cai para 3% quando a criança tem menos de 3 anos de idade** (ROSSETTI-FERREIRA et al 2002, p. 86) (Grifo meu).

Em 2009, a partir da Emenda Constitucional nº 59 a escolarização dos 4 anos e aos 17 anos no Brasil tornou-se obrigatória. As Diretrizes Curriculares Nacionais (2010) colocam que a primeira etapa da educação básica é dever do Estado, sem requisitos de seleção, devendo ser pública e gratuita. A educação infantil deveria ser ofertada em creches e pré-escolas - enfatizando o caráter pedagógico das atividades educativas desenvolvidas - de crianças de 0 a 5 anos. Essas instituições, sejam em jornada integral ou parcial, deveriam ser reguladas e supervisionadas por órgão do sistema de ensino e submetidas à participação social. Entretanto, houve um hiato para que a política de educação assumisse a creche e a educação infantil e, quando a fez, não foi acompanhada da expansão de creches e das pré-escolas em tempo integral – critérios necessários para atender as demandas das famílias da classe trabalhadora.

Segundo a Capilheira (2018), a proposta da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), aprovada em 15 de dezembro de 2017, apresentou retrocessos políticos educacionais devido a interesses do segmento privado, de acordo com a pesquisadora:

A partir desta abordagem da infância enquanto sujeito de direitos, pretende lançar a reflexão do quanto a assistência se prolifera ainda hoje dentre as

políticas para a infância, a partir de um entrelaçamento forte com o campo da educação, sendo potentes estratégias de controle e governamento dos sujeitos infantis.

Digo isso, porque nas últimas décadas, ao mesmo tempo em que ocorre esse movimento de incorporação das creches e pré-escolas no campo da educação considerando a Educação Infantil como primeira etapa da Educação Básica, vemos algumas políticas que estão sendo implementadas com assento na assistência, em articulação com a educação.

O Programa Criança Feliz parece ser uma destas ações. A aprovação da Base Nacional Curricular (BNCC) se configura como reflexo do neoliberalismo, pois um ponto interessante e preocupante é a presença de organismos e fundações privadas que se fizeram presentes na elaboração da BNCC. Isso faz com que haja uma reconfiguração na atuação do Estado, o que permite perceber sua atuação de forma capilarizada, através de parcerias, gerando troca de favores políticos e econômicos (CAPILHEIRA, 2018, p. 85-86).

Segundo Fávero; Pini; Silva (2020:21), de acordo com o Relatório de Avaliação das Metas do Plano Nacional de Educação (2019), o Brasil deveria ter alcançado, em 2016, 100% das matrículas das crianças de 4 e 5 anos. Segundo esses autores, "Para que metade das crianças brasileiras de até 3 anos esteja na escola em 2024, seria necessário investir o suficiente para garantir o acesso de mais de 20% da população nessa faixa etária às vagas nas creches."

Assim, ainda continua um hiato entre o direito e realidade, em especial, quanto ao direito à creche e à educação infantil. Em relação ao Programa Criança Feliz (PCF), este retroagiu para o campo da assistência social um direito que deveria ser implementado pela política de educação.

Além disso, o PCF desconsidera as condições reais dos domicílios das crianças de famílias de baixa renda e da importância do acesso à creche e à pré-escola para o desenvolvimento infantil e para suas famílias. De acordo com o estudo realizado por Brito, Ponte & Frota (2018), é importante considerar as reais condições de vida das crianças na primeira infância no Brasil a fim de nortear o planejamento de ações com vistas ao atendimento integral. Nesse sentido, aponta para as condições habitacionais impróprias, de coleta de lixo insuficientes, de falta de saneamento básico, de violações de direitos, como o trabalho infantil, e, ainda, a falta de acesso a creche ou escola.

O desenvolvimento infantil é deslocado do direito à creche e à educação infantil para se constituir primordialmente como responsabilidade das famílias que vivenciam situação de pobreza e extrema pobreza.

As estratégias assistenciais estão muito presentes no Programa Criança Feliz, demonstrando um deslocamento dos direitos das crianças em relação à educação. Ao remeter às famílias a educação da infância, através de acompanhamento de visitadores, exime-se o Estado da atenção e dever com as crianças, e destas de terem seus direitos assegurados, como por exemplo,

de frequência à creche e Educação Infantil de qualidade (CAPILHEIRA, 2018, p. 108).

Pereira (2018) discute sobre a importância da universalidade nas políticas públicas e direitos sociais. O princípio da universalidade é o que melhor contempla e exige a relação entre políticas públicas e direitos sociais, sem descartar naturalmente os direitos individuais (civis e políticos). Uma razão histórica fundamental para a adoção do princípio da universalidade foi o objetivo democrático de não discriminar cidadãos no seu acesso a bens e serviços que, por serem públicos, são indivisíveis e devem estar à disposição de todos. Não discriminar, na perspectiva desse princípio, significa não estabelecer critérios desiguais de elegibilidade, que humilhem, envergonhem, estigmatizem e rebaixem o status de cidadania de quem precisa de proteção social pública. Significa também não encarar a política pública (especialmente a política social e dentro desta a assistência) como um fardo governamental ou um desperdício a ser cortado a todo custo.

É nesse sentido que o Programa Criança Feliz acaba por eximir o Estado do dever de universalizar o acesso à creche e Educação Infantil integral e de qualidade (CAPILHEIRA, 2018). Assim, o Programa Criança Feliz, divulgado como a maior política do governo federal destinado à primeira infância pobre e extremamente pobre, significou um retrocesso, a partir do incentivo ao cuidado não remunerado de mulheres em detrimento de vagas em creches (LIMA; CAMPOS, 2022).

Campos (2020, p. 16) considera que o PCF foi financiado em detrimento às ações de ampliação da rede de proteção social às famílias e às crianças, como, por exemplo, “continuidade de programas que subsidiavam novos equipamentos para a Educação Infantil”.

### **3.2 O Programa Criança Feliz enquanto expressão programática de um governo anti-democrático: apresentação do Programa**

O PCF foi utilizado como plataforma política e comunicacional do Governo Federal, instituído pelo Decreto n. 8.869, de 5 de outubro de 2016 como uma das primeiras medidas realizadas por Michel Temer após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff (AZEVEDO, 2021). Foi principalmente após o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff que as ameaças e a agenda de cortes das políticas sociais

demonstraram a tentativa de inviabilizar os serviços públicos (SOUZA et al., 2022). O Programa Criança Feliz foi lançado em um contexto marcado pelo recuo democrático, em um contexto de restrição da participação social e de controle democrático<sup>15</sup> (Conselhos Paritários e Conferências Nacionais, Estaduais e Municipais) presentes tanto no ECA quanto na LOAS. Assim, foi lançado sem a pontuação das instâncias de participação e controle social (CONANDA, Comissão Intergestores Tripartite - CIT, Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS) (PEREIRA, 2019).

O Programa Criança Feliz é um exemplo de como a gestão do Governo Temer (2016) buscou uma estratégia conservadora de retorno ao assistencialismo com o primeiro-damismo, nos novos marcos legais de consideração da primeira infância (ARCOVERDE, ALCÂNTARA E BEZERRA, 2019, p. 192).

As estratégias de enfrentamento da questão social foram tensionadas por projetos político-institucionais atrelados ao conservadorismo, ao viés neoliberal e à minimização do papel do Estado para o atendimento das demandas sociais.

O lançamento do Programa Criança Feliz foi marcado por uma série de contrarreformas<sup>16</sup> que impactaram na organização, implementação, qualificação das políticas sociais. “É nesse cenário que o Governo Federal, que assumiu depois do golpe, lançou o Programa Criança Feliz, apresentando-o como seu “carro chefe” para atenção à infância, em substituição ou em detrimento às políticas sociais” (CAMPOS, 2020, p. 7).

Segundo Souza e Soares (2019, p. 22)

Cenário de desinvestimento que produziu efeitos imediatos e no mínimo perversos, do qual destacamos: o aumento em 11% da mortalidade infantil, motivado pelos cortes em programas específicos – a ‘Rede Cegonha’, o ‘Programa Nacional de Alimentação Escolar’ (Pnae), o ‘Mais Médicos’, o ‘Bolsa Família’ e o ‘Programa de Aquisição de Alimentos’ (PAA) – e a volta de doenças antes controladas como sarampo, poliomielite, sífilis, tuberculose, hanseníase e doenças infectorrespiratórias, como produto direto da redução orçamentária na atenção básica, em especial na política de imunização e no fim de programas como o ‘Farmácia Popular’.

---

<sup>15</sup> Esse aspecto pode ser exemplificado pela não realização da XI Conferência Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente devido o governo federal não garantir as condições para sua realização apesar de ter sido convocada por meio da Resolução nº202/2017 do CONANDA, com previsão de realização em 2019 (CAMPOS, 2020).

<sup>16</sup> Segundo Coutinho, 2010 apud Souza et al, 2022:9: a Contrarreforma tem o sentido da restauração de uma ordem que privilegia os interesses do mercado, com preponderância da conservação em face de eventuais e acanhadas novidades. As classes trabalhadoras brasileiras não estão em luta para obterem a conquista de novos direitos sociais sob a primazia do Estado, mas estão buscando a manutenção de direitos já existentes como, por exemplo, os direitos trabalhistas.

Osmar Terra<sup>17</sup>, ator estratégico da Frente Parlamentar pela Primeira Infância, juntamente com a RNPI, tornou-se ministro do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, pasta que coordenou o PCF, entre 2016 a 2018, tendo, ainda, se mantido como ministro no Governo Bolsonaro, no superministério da Cidadania<sup>18</sup> até 2019.

Sposati (2017, p. 530) explica a posição de Osmar Terra como defensor dessa agenda política no âmbito da Política de Assistência Social:

Desse conjunto de experiências fica ressaltado o fato de que o ministro do MDSA, após quinze anos, transfere sua experiência sulina do campo da saúde para o campo da assistência social. Com isso, atropela o SUS e o Suas para criar a logomarca Criança Feliz, embalada pelos braços da mulher de vida precária, que nada tem de cuidados para seus braços, além de gastá-los na sobrevida cotidiana.

A ausência de articulações potentes que envolvam responsabilidades públicas na garantia de direitos e proteção integral a crianças e adolescentes poderão trazer marcas paradoxais ao PCF como a de ferramenta de criminalização da pobreza, culpabilização das famílias pelas suas necessidades, subordinação da mulher, e pior, fragilização de direitos à proteção integral de crianças e adolescentes (grifo meu).

O desenho do PCF buscou referências de programas como: o Educa a Tu Hijo<sup>19</sup>, de Cuba; o PIM — Programa Primeira Infância Melhor, do Rio Grande do Sul; o PMC — Programa Mãe Coruja Pernambucano; o FQA — o Programa Família que Acolhe implantado em Boa Vista (RO) e o PFP — Programa Família Paulista, operado pela Secretaria de Desenvolvimento Social de São Paulo (BRASIL, 2017).

Pereira (2019, p. 55-56) defende que a principal influência do PCF foi o PIM, sendo uma replicação em escala nacional da experiência local do Rio Grande do Sul, quando Osmar Terra foi secretário de Estado da Saúde, ainda na década de 1990. O autor explica que o PCF foi uma política *up down*, ou seja, não foi construída democraticamente, mas de cima para baixo.

Em relação à coordenação nacional do PCF, inicialmente ficou sob coordenação da Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e, em 2016, a Secretaria Nacional da Proteção do Desenvolvimento

<sup>17</sup> Osmar Terra, cuja bibliografia mostra o seu posicionamento político atrelado ao conservadorismo, foi inclusive um defensor do negacionismo à época da pandemia de Covid-19, contradizendo sua posição de defensor da retórica científica pautada nas neurociências para justificar a priorização da Primeira Infância.

<sup>18</sup> O Ministério da Cidadania ficou responsável por diversas políticas públicas, de áreas diferentes, dentre elas, cultura, desenvolvimento social, assistência social, esporte, e abrigou diversos conselhos, autarquias e secretarias.

<sup>19</sup> Programa Cubano para atenção educativa das crianças na primeira infância a partir da capacitação das famílias para proporcionar o desenvolvimento integral das crianças. Disponível em: <https://siteal.iiep.unesco.org> Acesso em: 25 de julho de 2023.

Humano (SNPDH) foi criada por meio do Decreto nº 8949/2016, também no âmbito do MDSA. Essa situação gerou um cenário de duplo comando, pois ao mesmo tempo que o PCF dependia de toda a estrutura organizacional do SUAS, ele não tinha sustentação na política de assistência social.

Segundo Pereira (2018), o Programa Primeira Infância no SUAS, estabelecido pelas Resoluções da CIT n. 04/2016 e n. 05/2016 e pelas Resoluções do CNAS n. 19/2016 e n. 20/2016 foram resultantes de muitos embates, conforme foi expresso pelas notas técnicas da Confederação Nacional dos Municípios (2017) e pelas notas do Conselho Nacional de Assistência Social, o Conselho Federal de Psicologia e outras associações de defesa do SUAS.

Apesar das manifestações de diversos setores, em especial dos órgãos de participação social, de representação dos trabalhadores do SUAS, dos Conselhos Profissionais, além daqueles vindos de pesquisadores e das universidades, o PCF se manteve do Governo Michel Temer até o final do Governo Bolsonaro, tendo sido alocado na pasta da política de assistência social (Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e no Ministério da Cidadania), cujos ministros foram: Osmar Terra, de 2016 até 2019; Onyx Lorenzoni, até 2020; João Roma, até 2021 e Ronaldo Vieira Bento, até 2022. Todos sem nenhuma trajetória na pasta de Assistência Social em nenhum nível da federação.

O PCF foi promovido nos governos Michel Temer e Jair Messias Bolsonaro em detrimento da oferta de políticas universais necessárias para garantir a equidade dos direitos infantojuvenis - incluindo a Primeira Infância. Com a instalação do Golpe, ocorre o desenvolvimento de novos programas sociais em substituição ou detrimento das políticas sociais, como a criação do Programa Criança Feliz, que emerge ainda no Governo Temer. Desde então, a discussão sobre a primeira infância se tornou pauta principal do Governo Federal, através do Ministério da Cidadania – vinculado à Secretaria Especial do Desenvolvimento Social (ARCOVERDE, ALCANTARA, BEZERRA, 2019, p. 187)

O Programa tinha como principal ação as visitas domiciliares, ofertadas pelo ente municipal, que deveriam envolver ações intersetoriais. Segundo o Guia de Políticas e Programas do MDSA (Brasil, 2017), “O Programa Criança Feliz surge como uma importante **ferramenta para que famílias com crianças entre zero e seis anos ofereçam a seus filhos instrumentos** para promover seu desenvolvimento cognitivo, emocional e psicosocial.” (grifo meu). Além disso, o PCF veio reforçar o Marco Legal da Primeira Infância, de tal forma que suas ações contribuam “para a quebra do ciclo da

pobreza, a redução da violência, a diminuição da evasão escolar, entre outros ganhos sociais.” (MDSA, 2017: 32).

Art. 3º O Programa Criança Feliz tem como objetivos:

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

Ao analisar os objetivos do PCF, pode-se perceber que incluem diferentes políticas públicas, em especial, as políticas de saúde e a educação, à medida que o papel de “integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias”, não é um objetivo factível para um programa.

As argumentações usadas para justificar o PCF estavam alinhadas àqueles presentes por apoiadores do Marco Legal da Primeira Infância. O PCF estruturou sua focalização a partir do Marco Legal da Primeira Infância, segundo o Art. 14, § 2º da Lei 13.257/2016:

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

O Programa adotou uma perspectiva super focalizada ao considerar como público:

(...) gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, crianças de até seis anos beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e suas famílias, além de crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no art. 101 da Lei nº 8.609, de 13 de julho de 1990, e suas famílias (MDS 2017, p. 32-33).

Também foram incluídas crianças de até 72 meses inseridas no Cadastro Único que perderam ao menos um de seus responsáveis familiares, independente da causa da morte, durante o período de emergência em Saúde Pública decorrentes da COVID-19.

Para que o município aderisse ao PCF, era preciso que o gestor do programa preenchesse o Termo de Adesão do Programa, em seguida encaminhando para análise

do Conselho Municipal de Assistência Social. Para que o proponente fosse elegível era critérios ter pelo menos um Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) registrado no Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social e pelo menos 140 (cento e quarenta) crianças dentro do perfil de público prioritário do Programa.

O planejamento envolvia o levantamento dos beneficiários e o convite às famílias - esclarecendo sobre o caráter voluntário da inclusão no PCF e da não interferência nos benefícios socioassistenciais (BPC e/ou PBF). Após essa etapa, as datas e a frequência das visitas eram negociadas com as famílias. No PCF, as visitas domiciliares tinham como base metodológica a orientação e operacionalização em diversos materiais, dentre eles, guias e manuais, cadernos, cartilhas e formulários que embasam também as capacitações das equipes e os gestores do PCF. A metodologia envolvia diferentes frequências de visitas, conforme as características das famílias: uma visita por mês para gestantes e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF); quatro visitas por mês para crianças de 0 a 36 meses e suas famílias beneficiárias do PBF e do Benefício de Prestação Continuada (BPC) e duas visitas por mês para crianças de 37 a 72 meses e suas famílias beneficiárias do BPC.

O papel do visitador nas primeiras visitas era o de fazer a caracterização da família, da criança ou da gestante, além do diagnóstico inicial do desenvolvimento infantil da criança (CGU, 2019). Conforme citação abaixo, os materiais prescreviam uma metodologia rigorosa:

O Programa preconiza que a **metodologia estabelecida seja rigorosamente seguida pelos capacitadores e visitadores**, tendo em vista que avaliações precisas já demonstraram a eficácia das estratégias apresentadas no Manual, contribuindo para o desenvolvimento das crianças (CGU, 2019: 25) (Grifo meu).

De acordo com o Guia de Políticas e Programas do MDSA (BRASIL, 2017, p. 32-33), as ações e metodologias do Programa envolviam: as visitas domiciliares periódicas, por profissionais capacitados, e, ainda, de ações de apoio às gestantes e famílias; a capacitação e formação continuada de profissionais; o desenvolvimento de produtos de conhecimento e materiais de apoio para os profissionais, gestores e atores do PCF; o apoio aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios e a promoção de estudos e pesquisas acerca do desenvolvimento infantil integral.

A implementação do Marco Legal da Primeira Infância por meio de um programa altamente focalizado restringe os direitos dessa população, pois o Programa

Criança Feliz (PCF), enquanto iniciativa que operacionaliza o Marco Legal da Primeira Infância, desloca os direitos universais à saúde e à educação para o campo da assistência social. Dessa forma, o programa visa atender a todos que dele necessitam, com o objetivo de "educar" e "orientar" as famílias através de prescrições baseadas em parâmetros psicomotores e discursos normativos.

As justificativas do Programa Criança Feliz se alinham aos argumentos presentes no Relatório do Primeiro Seminário Internacional da Primeira Infância (Câmara dos Deputados, 2016) sobre a importância do cuidado dessa etapa enquanto uma estratégia mais econômica de investir os recursos públicos (Brasil, 2017, p. 31): “Os princípios básicos da neurociência indicam que oferecer condições favoráveis ao desenvolvimento infantil é mais eficaz e menos custoso do que tentar tratar as consequências das adversidades iniciais mais tarde.”

Aqui, a análise parte do pressuposto que a problemática não é a primeira infância ser pautada como etapa fundamental do processo peculiar de desenvolvimento infantojuvenil, mas sim, a primeira infância ser considerada prioridade dentre as demais faixas etárias de crianças e adolescentes. Sposati (2017, p. 531):

Observa-se, porém, que o PCF deixa de atender ao princípio da universalidade, pois deveria estar disponível para atender a todo o público prioritário, enquanto política pública, que gera expectativa de direito, mas na esteira do marco legal da primeira infância recorta (zero a seis anos) a definição de “criança” contida no ECA e dessa sub recorta a primeira infância de zero a três anos, o que contribui para a segmentação do núcleo familiar, além do fato de que a oferta para o atendimento das crianças de família em situação de vulnerabilidade não alcança a todos.

Apesar das críticas, a Agenda da Primeira Infância tem ganhado amplitude, por iniciativa da Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância foi garantido caráter prioritário no atendimento à primeira infância na programação, execução orçamentária e financeira no Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.

Se até 2019 os Planos Plurianuais (PPA) estavam em consonância com o Plano Decenal dos Direitos da Criança e do Adolescente, o PPA elaborado no Governo Bolsonaro, para o período de 2020-2023, apresentou o Programa Criança Feliz como único programa para infância (INESC, 2023).

O relatório do INESC (2023) apresentou o perfil dos gastos da área de assistência à criança e ao adolescente no Brasil, indicando que, em 2022, o orçamento federal na área da assistência social direcionado especificamente para crianças e adolescentes foi praticamente voltado, exclusivamente, para o Programa Criança Feliz

(INESC, 2023:117). Assim, segundo o relatório (INESC, 2023), o Programa Criança Feliz foi prioridade no orçamento federal, desde 2017, tendo o intuito de implementar o Marco Legal da Primeira Infância, contudo, conceitualmente, não estando alinhado ao paradigma de proteção integral, pois, ao centralizar os recursos da infância e adolescência para o PCF, toda a normativa existente em prol dos direitos infantojuvenis foi contrariada:

Além disso, o PCF representa um retrocesso, pois passa o entendimento de que somente famílias mais empobrecidas não sabem promover o desenvolvimento integral e a educação de seus filhos, pela sua condição de pobreza. Além disso, individualiza a responsabilidade por esse cuidado quando sugere que o programa vai ensinar as famílias a criarem seus filhos, sem considerar outras dimensões das vulnerabilidades que vivenciam (INESC, 2023, p. 118).

De acordo com o relatório (INESC, 2021), os gastos da subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, em 2021, foram 28,1% menores que os gastos de 2019 e, apesar do PCF também ter tido queda de recurso nos anos de 2020-2021, ele correspondia a 95% do recurso executado.

Ao mesmo tempo, o Relatório do INESC (2021), Balanço do Orçamento da União/21, coloca que a situação da infância e adolescência já era alarmante, devido ao aprofundamento das desigualdades, ao desmonte nas políticas públicas e ao desfinanciamento para as ações voltadas para este grupo populacional.

O PCF não considera os determinantes sociais de saúde e de desenvolvimento dessas crianças (SOARES, 2022). O relatório Depois do Desmonte (INESC, 2023) sinaliza que apesar do Brasil ser referência mundial em legislações voltadas à garantia de direitos de crianças e adolescentes, a situação socioeconômica das crianças e adolescentes é vexaminosa, assim o Brasil está bem longe de garantir a universalidade dos acessos aos direitos consagrados.

Sposati (2017) considera que o PCF realiza um retrocesso e volta ao passado. O PCF é indicado como um programa que vai na contramão do SUAS (SPOSATI, 2017; EMANOEL, 2018) e sem debate com os mecanismos de controle e participação social. Em um franco processo de ruptura com o pacto social inscrito na Constituição de 1988 atualiza-se conservadorismos como o familialismo, filantropização e do individualismo (ROEVELER & CARDOSO, 2022)

(...) Assim, o familialismo se combina com o neoliberalismo de maneira objetiva (a ausência de seguridade social dentro da sociedade capitalista patriarcal tende a aumentar o peso das responsabilidades das mulheres)

e também de maneira subjetiva, pois embora a defesa da “família” possa parecer uma antítese do individualismo exasperado do neoliberalismo, essa “família” é definida de acordo com o comportamento do membro da família, que está sempre sob avaliação de desempenho. (ROEVELER & CARDOSO, 2022, p. 39).

Segundo Cronemberger & Teixeira (2015), a família é reconduzida como agente privilegiado de proteção social “graças ao trabalho não pago das mulheres no espaço doméstico”. Dentre as críticas, a lógica familista estão a de reforçar o papel feminino como principal agente do cuidado e de sobreregar as famílias.

O paradoxo entre a proteção à família e o crescimento de sua responsabilidade na proteção social explicita-se pelas condicionalidades dos programas sociais das políticas de saúde, assistência social e educação, com requisições de participação em reuniões específicas, em atendimentos individualizados, no aumento do número de visitas domiciliares, geralmente em horário comercial, em que grande parte das famílias ausenta-se do lar para o trabalho. As condições e pré-requisitos dos programas sociais para acesso reforçam as responsabilidades e a sobrepressão com novos deveres (FONTENELE, 2007, p. 132 apud Cronemberger & Teixeira, 2015:144) (Grifo meu).

Emanoel (2018) indica que o PCF está ligado ao discurso de potencializar as competências das famílias a fim de que consigam ser responsáveis pela proteção social de seus membros, desonerando o Estado por meio de práticas higienistas de controle social. Nesse sentido, minimiza-se o papel do Estado em garantir os direitos da criança e do adolescente enquanto sujeitos de direito, conforme prescrito na CF de 1988 e no ECA.

(...) O Programa Criança Feliz age dentro do espaço das famílias, com materiais da própria casa e sem pessoas com formação específica. Para essa colocação cabe a reflexão a respeito do direito das crianças à creche, com instalações apropriadas e com profissionais capacitados para a sua educação (CAPILHEIRA, 2018, p. 108).

A focalização alçada pelo PCF minimiza o papel do Estado na garantia dos direitos fundamentais de todas as crianças e adolescentes. De acordo com Campos (2020, p. 2-3), é possível perceber que todo o discurso do Programa Criança Feliz tem como base a concepção higienista e o viés fiscalizatório, reforçando a lógica familista reproduzindo práticas conservadoras e deslocando para assistência social o direito à educação integral. Além disso, não considera que as famílias, de acordo com suas situações concretas e simbólicas, se utilizam de diversas estratégias para proporcionar cuidados aos seus membros.

Segundo Sposati (2017, p. 528), o Programa Criança Feliz reatualiza a vertente higienista presentes nos séculos XIX e XX:

Essa preocupação em ensinar as mães, instalada sob vertente higienista entre os séculos XIX e XX, é reproduzida entre as justificativas do PCF no terceiro milênio. Permanece a ênfase disciplinar em que as mães, não mais em grupos de convivência, agora são abordadas individualmente, em sua moradia, por visitadores que ali desenvolvem ativíssima busca de expressões do amor materno. Para o médico e ministro do MDSA — Ministério do Desenvolvimento Social e do Desenvolvimento Agrário, em contraponto, a inspiração do PCF é contemporânea, respaldada no marco legal da primeira infância, em estudos da neurociência e em iniciativas estaduais e municipais.

Pereira (2018) alerta que o desafio das políticas sociais na atualidade é ter na disponibilidade dos serviços universais a base para o desenvolvimento de políticas sociais específicas. Sposati (2017, p. 531) traz subsídios para discussão sobre a universalidade enquanto direito e a transgressão do campo normativo a partir da focalização e da fragmentação da infância, a partir da análise ao Programa Criança Feliz (PCF):

(...) Observa-se, porém, que o PCF deixa de atender ao princípio da universalidade, pois deveria estar disponível para atender a todo o público prioritário, enquanto política pública, que gera expectativa de direito, mas na esteira do marco legal da primeira infância recorta (zero a seis anos) a definição de “criança” contida no ECA e dessa sub recorta a primeira infância de zero a três anos, o que contribui para a segmentação do núcleo familiar, além do fato de que a oferta para o atendimento das crianças de família em situação de vulnerabilidade não alcança a todos. Opera a fragmentação da infância transgredindo o campo normativo. Essa condução não se configura como um simples jogo de semântica, mas de decisões políticas que podem desconstruir a ideia de núcleo familiar desenhada a partir da CF/88 e enfraquecer o ECA na defesa integral dos direitos da infância. Ademais, essa fragmentação pode implicar o não reconhecimento da prioridade absoluta para algumas faixas etárias da infância.

Portanto, o público prioritário do PCF acaba sendo reduzido a um pequeno grupo do total de crianças na primeira infância, não compreendendo sequer todas as crianças cujas famílias estão inscritas no CadÚnico.

O PCF restringe seu escopo de atuação sobrepondo suas ações às diversas ações contempladas no SUAS, no SUS e na Educação, desconsiderando as discussões referentes às especificidades e a expertises das políticas públicas para atenção e proteção social qualificada e universal à primeira infância.

Segundo Sposati (2017), o PCF vai na contramão do princípio da universalidade disposto, desde 1948, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e reforçado pela

Declaração Universal dos Direitos das Crianças, de 1959, a Convenção sobre os Direitos das Crianças, de 1989, a CF/88 e do ECA (arts.1º e 4º).

Outra questão é que o PCF, ao “mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias a políticas e serviços públicos de que necessitem”, poderia hierarquizar o atendimento em relação às demais crianças e adolescentes, que legalmente, são detentoras dos mesmos direitos. Exemplificando, dentre os serviços ofertados pela proteção especial de alta complexidade, o Caderno SUAS e Programa Criança Feliz - Atuação Integrada (MDS, sem data) explica que a oferta da família acolhedora<sup>20</sup> deve ser garantida, prioritariamente, as crianças na primeira infância.

Nesse sentido, a priorização da primeira infância para o Acolhimento Familiar vai de encontro à CF (Art. 227) e ao Estatuto da Criança e do Adolescente (Art. 4, 34 e 101) já que a convivência familiar e comunitária é direito e "prioridade absoluta" de todas as crianças e adolescentes. Embora o Marco Legal da Primeira Infância tenha reforçado a importância do Acolhimento Familiar, reconhecendo o papel do Estado, a Lei 13.257/16 não hierarquizou o atendimento à primeira infância frente às demais crianças e adolescentes. No Artigo 34, §3º dispõe:

a União apoiará a implementação de serviços de acolhimento em família acolhedora como política pública, os quais deverão dispor de equipe que organize o acolhimento temporário de crianças e de adolescentes em residências de famílias selecionadas, capacitadas e acompanhadas que não estejam no cadastro de adoção.

Assim, é preciso perceber incongruências e sobreposições que o PCF realizou, subvertendo a lógica de toda uma construção no campo dos direitos infantojuvenis.

As visitas domiciliares como um meio de apoiar às gestantes e famílias com o objetivo de favorecer o desenvolvimento da criança na primeira infância, remete às "visitas amigáveis" propostas por Mary Ellen Richmond, autora estadunidense, que na virada do século XIX para o XX apresentou sua proposta metodológica para o Serviço Social:

A tradicional visão do papel do “feminino” como mantenedor da moral, dos bons costumes, da educação das crianças, de sua alimentação, da limpeza da casa e das responsabilidades religiosas é naturalmente reproduzida pela autora como um dos focos de atuação dos visitadores amigáveis para ajudar a família a resolver as causas de suas necessidades (TONILO, 2019: 587).

(...) Os valores familiares, definitivamente patriarcais, dão o tom da visita amigável. Para enfrentar as situações vivenciadas pelas famílias pobres, o reforço dos papéis da criança obediente, do homem como provedor, da

---

<sup>20</sup> O acolhimento familiar é uma medida protetiva, temporária e excepcional, está disposto no ECA (Art. 4,34,101) e na CF de 1988 (Art. 227), o Plano Nacional de Convivência Familiar e Comunitária.

mujer recatada e cuidadora do lar são para Richmond primordiais. Seu cumprimento, associados a ações socioassistenciais em diversos campos, permitiriam assim uma mudança social na medida em que indivíduos desajustados, por serem pobres, que não exercem devidamente tais papéis, poderiam novamente integrar-se a uma ordem social que se pretendia harmônica e equilibrada. E todo esse trabalho é realizado diretamente no espaço cotidiano de vida dessas famílias: seus domicílios. Eis o manual da visita amigável (TONILOLO, 2019, p. 588).

Apesar de a adesão às visitas ser voluntária, não implicando em nenhuma consequência às famílias em relação aos benefícios socioassistenciais, o relatório SAGI (Ministério da Cidadania, 2019) indica que as famílias tinham receio de que a não participação pudesse prejudicá-las ou, ainda, que poderiam alcançar algum benefício financeiro com a adesão. No estudo realizado, algumas famílias não aderiram ao PCF por receio de serem visitas fiscalizatórias do Conselho Tutelar.

Em relação à metodologia de visitação, o Relatório de Gestão Avaliação de Implementação do Programa Criança Feliz - Relatório Final (Ministério da Cidadania, 2019) também apontou para: necessidade de adequação dos materiais às crianças que apresentam algum tipo de deficiência, as atividades prescritas serem insuficientes, assim como as orientações para as gestantes, o que torna as visitações repetitivas. Além disso, o relatório aponta para a frequência das visitas obrigatórias nem sempre serem bem aceitas pelas famílias e as dificuldades relacionadas ao número de visitadores e disponibilidade de transporte para as visitações. De acordo com o relatório supracitado, dentre os motivos das famílias participarem, algumas indicaram que era pelo receio de perder algum benefício ou na expectativa de ganhar algum benefício financeiro.

O estudo SAGI (BRASIL, 2019) também apontou para divergências em relação à forma dos visitadores entenderem o seu papel nas visitas e na execução das atividades propostas. Assim, alguns acham que as atividades deveriam ser realizadas pelos cuidadores, sendo o visitador(a) apenas um (a) facilitador(a) do processo e outros entendem que eles mesmos é que deveriam realizar as atividades.

O trabalho de visitação demanda a construção de vínculos de confiança, contudo, a precarização do trabalho dos visitadores favorece a grande rotatividade na função, o que implica na ineficiência dos processos formativos e na quebra de vínculos de confiança já estabelecidos entre os visitadores e as famílias. Assim, as famílias estão, ainda, à mercê desse processo de não continuidade dos visitadores.

Sposati (2017) faz uma reflexão crítica sobre a visitação dirigida às famílias pobres, de um local onde deve-se permitir que uma pessoa estranha entre no ambiente

doméstico, observe e, ainda, indique como os membros devem se portar com suas crianças:

O PCF parece dispensar permissão para que um estranho adentre a intimidade da dinâmica da convivência familiar, o que revela existir autopermissividade nas determinações do PCF para adentrar as casas das famílias trajado de autoridade para ensiná-las a educar os filhos. Essa permissividade destoa de pretensa guarida constitucional e legal nas quais busca fundamentação.

Se, para os particulares, tudo é permitido, desde que a lei não o proíba, para o Estado só é permitido o que consta em lei (SPOSATI, 2017, p. 534).

Outro ponto apresentado pelo relatório supracitado da SAGI (Ministério da Cidadania, 2019) como um desafio do PCF são as listas desatualizadas dos endereços das famílias devido à mobilidade de moradia, sendo uma dificuldade tanto no processo inicial de inclusão, como para dar continuidade às ações. Nesses casos, uma estratégia utilizada foi a tentativa de aproximação por meio de atividades no CRAS. Outras dificuldades referem-se a: dificuldade de transportes para visitações, os trabalhadores precisarem utilizar dinheiro próprio para conseguir realizar as visitas e terem que fazer as visitas em territórios de alta incidência de violência, utilizando estratégias como ir em duplas para amenizar a insegurança dos profissionais. Entre os aspectos positivos da visita foi apontado se constituir como um canal de informação entre a família e o CRAS.

Adentrar o espaço privado das famílias requer atenção e cuidado para não se manter uma postura autoritária, controladora e fiscalizadora. Porém, é de suma importância que o profissional que realiza a visita tenha competência para saber identificar que as condições de moradia estão conectadas ao contexto social e histórico.

Nesta perspectiva, o PCF nos acena para os riscos de retorno ao conservadorismo e do tecnicismo que fizeram parte da profissão em outro tempo histórico. Cabe a nós, assistentes sociais, conhecermos o rumo que vem tomando a política de assistência social no âmbito da primeira infância para que, coletivamente, possamos resistir aos retrocessos em curso (NASCIMENTO et al, 2022, p. 21).

As visitas domiciliares marcam um retorno às tendências higienistas, legitimando a superioridade dos profissionais e a inferioridade das famílias (SARMENTO, 1994 apud NASCIMENTO et al, 2022:20).

Ademais, a exigência de apenas nível médio de escolarização (SPOSATI, 2017 apud NASCIMENTO et al., 2022) para o exercício da função de visitador fragiliza a operacionalização das ações prescritas pelo PCF, uma vez que sequer se requer uma formação técnica qualificada para conduzir as atividades de orientação às famílias sobre cuidados no desenvolvimento infantil, ações de fortalecimento de vínculos, além da

realização de diagnósticos — o que reflete uma perspectiva limitada e estereotipada — das condições das famílias, crianças e gestantes. Essas atividades incluem também o planejamento das visitas (com o apoio do supervisor) e a identificação das necessidades das famílias para além do desenvolvimento infantil (Manual de Gestão Municipal do Programa Criança Feliz, 2019 apud NASCIMENTO et al., 2022, p. 18).

Quanto à intersetorialidade, o ECA prevê uma política intersetorial de promoção dos direitos e liberdades fundamentais da criança e dos adolescentes para assegurar que sejam reconhecidos e garantidos os direitos fundamentais - de acordo com determinados princípios - da Doutrina da Proteção Integral. A política de atendimento dos direitos da criança e do adolescente não pode ser confundida com a política de assistência social, são políticas distintas que se integram (FÁVERO; PINI; SILVA, 2020).

O Programa Criança Feliz (PCF) foi instituído enquanto um programa à parte, não somente do SGDCA, mas dos serviços socioassistenciais já tipificados no SUAS. O PCF propõe ações intersetoriais restringindo o seu escopo de atuação para o grupo mais vulnerável ou que já estejam em alguma situação de risco social sobrepondo-se em seu escopo de atuação as diversas ações que já estão contempladas no SUAS, no SUS e na Educação, desconsiderando as discussões referentes às especificidades e a expertises das políticas públicas para atenção e proteção social à primeira infância. Em relação às metodologias do PCF, a intersetorialidade prescindiu de uma maior definição de ações e de responsabilidades de cada política pública envolvida (saúde, educação, assistência social, cultura, direitos humanos, direitos das crianças e adolescentes, dentre outros), assim o Decreto que criou o PCF não estabeleceu as responsabilidades de cada política pública envolvida, o que demandou que cada área específica deveria definir as entregas ao PCF (PEREIRA, 2018).

O Caderno SUAS e o Programa Criança Feliz - Atuação Integrada (MDS, sem data), indica que a atuação do SUAS em relação à atenção às famílias com crianças na primeira infância já estava presente tanto pelos serviços ofertados pela Proteção Social Básica (PSB), quanto pela Proteção Social Especial de média e alta complexidade nos respectivos equipamentos. Segundo o Caderno SUAS e Programa Criança Feliz - Atuação Integrada (MDS, sem data), o PCF tem como característica principal a intersetorialidade e as visitas domiciliares .

De acordo com Sposati (2017, p. 532), o PCF desconsidera que todas as políticas sociais já trazem ações voltadas à primeira infância: “Afinal, cada eixo do sistema de

garantias (saúde, educação e assistência) traz no campo do direito formal e material o cuidado para com a primeira infância”.

O PCF desconsidera que a intersetorialidade deve ser uma forma de atuação inserida em todas as políticas, não sendo responsabilidade apenas de um Comitê, mas de todos agentes das políticas públicas e de seus respectivos conselhos participativos que atuam de forma horizontal, colaborativa e participativa.

A intersetorialidade na articulação com as políticas de saúde, educação e assistência social, fundamental ao atendimento com qualidade das múltiplas expressões da questão, termina sendo atribuída a um único programa, que de fato não possui potencial. Portanto, a intersetorialidade do Programa Criança Feliz fica apenas no discurso vazio, porquanto torna-se, na gênese, inviabilizado (ALCOVERDE, ALCANTARA E BEZERRA, 2019, p. 192)

O Decreto nº8.869, 2016 não prevê ações de promoção do acesso das crianças à Educação Infantil.

É importante destacar que a ideia de intersetorialidade não corresponde necessariamente à ideia de articulação de ações. Isto porque, no plano da ação, o desenvolvimento de tais políticas tem se dado por vezes de forma fragmentada (CRUZ, 2017). Devemos observar que, no Programa em foco, o caráter intersetorial distribui para diferentes áreas e órgãos a responsabilidade de desenvolver integralmente as crianças na primeira infância, ao mesmo tempo em que descentraliza o papel da educação nesse processo (RODRIGUES & CRUZ, 2020, p. 10).

Apesar das várias tentativas institucionais de promover a intersetorialidade na primeira infância, nenhum dos arranjos propostos avançaram em suas atribuições, a saber: o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, foi instituído por meio de um Decreto em 07 de março de 2017, com a finalidade de assegurar a articulação de ações destinadas à proteção e à promoção dos direitos da criança na primeira infância. Contudo, de acordo com o Relatório da CGU (2021), o Comitê não avançou em suas atribuições, sendo extinto em 2019 (CGU, 2021).

A criação, em 2020, da Secretaria Nacional da Primeira Infância, no âmbito da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, do Ministério da Cidadania teve como objetivo planejar, normatizar e coordenar a implementação de políticas, programas e projetos do Governo Federal que promoviam a primeira infância. Além disso, deveria coordenar, supervisionar e implementar o Plano Nacional da Primeira Infância - função essa que deveria ser do Conselho Nacional da Criança e do Adolescente.

Silva (2013) coloca que mecanismos como Comitês intersetoriais são incapazes de dar materialidade à intersetorialidade, pois a construção da intersetorialidade deve ser uma missão difundida pelas organizações e assumidas pelos seus membros (SILVA, 2013). De acordo com SILVA (2013, p. 329 apud SILVA, 2011, p. 2) a intersetorialidade é:

(...) conjunto de desenhos formais e práticas que conferem sinergia e complementaridade entre as diversas áreas específicas das políticas sociais, como assistência social, educação, saúde, etc, bem como entre os diversos setores engajados na produção das políticas públicas (como o administrativo, o orçamentário, o de planejamento, de recursos humanos, etc).

Dessa forma, “uma das características marcantes da intersetorialidade é que ela não busca substituir o setorial; pelo contrário, ele fortalece os setores...” (SILVA, 2013, p. 333). De acordo com Junqueira (2004 apud NASCIMENTO 2010, p. 100) a implementação da intersetorialidade não depende apenas da vontade política “de quem tem o poder ou os recursos disponíveis, pois cada política setorial tem seus interesses e práticas.”

Na área da saúde, o Programa se sobrepõe à Equipe da Saúde da Família (ESF) no que se refere a fomentar o acesso aos serviços básicos e viabilizar a continuidade do cuidado longitudinalmente, tendo como objetivo estar centrada nas necessidades dos usuários e na melhoria da qualidade dos serviços ofertados. Contudo, o PSF é composto de uma equipe qualificada, multiprofissional e permanente no território, muito diverso das condições do PCF. Sposati (2017, p. 532-533) indica que o PCF não realiza nenhum tipo de inovação que justifique sua atuação, ao contrário, a pesquisadora explica que o PCF realiza sobreposições de ações de forma menos qualificada:

A área da saúde — tanto quanto a da educação ou a da assistência social — conta com profissionais, funcionários estatais, com domínio técnico para tratar de cuidados e desproteção à primeira infância no que for correspondente, estando contempladas as visitas domiciliares, sobretudo na Estratégia Saúde da Família. Em contraponto, o PCF denota querer fazer, sem conhecimento profissional e sem conhecer o que já é realizado pela educação, saúde e assistência social.

Pelo registrado, não há inovação no PCF que possa justificar sua presença na gestão governamental, completando resultados que os sistemas públicos de atenção social já operam quanto ao estímulo aos cuidados familiares das crianças (SPOSATI, 2017, p. 533-534).

A sobreposição de ações é relatada na avaliação do Programa Criança Feliz (CGU, 2021), que dispõe sobre o conjunto de serviços socioassistenciais, planos, programas, ações e benefícios que abarcam a primeira infância, dentre eles: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif); o Serviço de Convivência e

Fortalecimento de Vínculos (SCFV); o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi); o Serviço Especializado em Abordagem Social; o Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias; o Centro de Referência Especializado para a População em Situação de Rua; o Serviço de Acolhimento Institucional; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil; o Programa Bolsa Família; o Programa Criança Feliz; o Programa Brasil Carinhoso; os Benefícios Eventuais (benefício de nascimento); o Projeto Hera: Prevenção do consumo de álcool, tabaco e outras drogas para gestantes, lactantes e mães de crianças na primeira infância; o Plano Decenal de Assistência Social; a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional; o Mapeamento da Insegurança alimentar e nutricional. Dentre esses, três programas tiveram a identificação do orçamento vinculado especificamente à primeira infância: o Programa Brasil Carinhoso, o Projeto Hera e o Programa Criança Feliz.

Na Assistência Social, o PCF sobrepõe suas ações com ações já realizadas, como: o papel do CRAS em realizar a gestão territorial de articular e integrar as ações da rede socioassistencial (serviços, benefícios, programas e projetos) e concretizar a intersetorialidade; a Busca Ativa realizada pelo PAIF como forma de acessar as famílias; o Serviço de Proteção Social Básica em Domicílio para Pessoas com Deficiências e Idosas e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) enquanto serviço de oferta obrigatória e continuada nos CRAS, com a finalidade de fortalecer a função protetiva das famílias, prevenir a ruptura de seus vínculos, promover seu acesso e usufruto de direitos e contribuir na melhoria de sua qualidade de vida e as ferramentas do SUAS para conhecer as famílias, como, a partir dos dados do Cadastro Único e o levantamento de informações no âmbito da Vigilância Socioassistencial. Isso faz pensar o quanto o PCF captura as estruturas existentes do SUAS para focalizar a atenção nas crianças na primeira infância, fragmentando a diretriz da matricialidade familiar do SUAS, pois a atenção a essa faixa etária já estava presente em toda a configuração do Sistema.

Um exemplo é a sobreposição do PCF com o Serviço da Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas, nesse já eram atendidas crianças na primeira infância com deficiência. Até mesmo o Caderno “SUAS e Programa Criança Feliz - Atuação Integrada” (MDS, sem data), ressalta a preocupação dessa sobreposição de ações sobre carregar as famílias.

O Programa Criança Feliz e o Serviço no Domicílio têm em comum o público prioritário e a visita domiciliar como a estratégia central de atenção à criança a partir da sua interação com a família/responsáveis pelos cuidados e proteção da criança. Ambos estão pautados no fortalecimento de vínculos, no apoio a família no desempenho da função de cuidado, proteção e educação da criança e na mediação de acesso a direitos e serviços públicos. Embora a atuação do Serviço no Domicílio tenha uma dinâmica diferente para as visitas domiciliares e não se utilize do mesmo guia orientador da visita do Programa, ressalta-se a importância de não sobrecarregar a família e a criança com atividades iguais ou semelhantes visando os mesmos objetivos. As duas ofertas concomitantes para a mesma família podem no cotidiano se transformar em sobreposição de ações, onerando a família e a gestão pública. Sendo assim, quando da existência de ambas as ofertas em nível local, recomenda-se adotar somente uma oferta para a mesma criança com até 6 anos, considerando aquela que melhor atender as necessidades da criança e de sua família. Esta indicação pode ser feita pelo PAIF a partir da compreensão do contexto familiar e territorial, ou ainda a partir da priorização, no âmbito do Serviço no Domicílio, dos demais públicos: pessoas idosas e pessoas com deficiência a partir de 6 anos de idade (BRASIL, 2016:20-21) (Grifo meu).

O PCF também se sobrepõe à oferta do serviço tipificado de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), organizado por ciclos de vida, dentre eles, de crianças de 0 a 6 anos. De acordo com a Resolução CNAS nº1/2013, o SCFV tem como público prioritário na primeira infância crianças em situação de: isolamento; trabalho infantil; vivência de violência e/ou negligência; situação de acolhimento; abuso ou exploração sexual; com medida de proteção; em situação de rua; com deficiência.

O PCF, com suas orientações referentes ao estímulo ao desenvolvimento infantil, se sobrepõe ao SCFV na primeira infância:

O SCFV, por meio de metodologias diferenciadas, mas não excludentes, reforça elementos centrais do Programa, como a ludicidade e a parentalidade, e o complementa na dimensão coletiva, a partir da organização de grupos com crianças e seus cuidadores no CRAS ou no centro de convivência. Assim, as famílias com crianças de 0 a 6 anos que participam do Programa Criança Feliz, além de receberem as visitas domiciliares, podem participar do SCFV. Entretanto, o que o SCFV oferece não substitui as visitas domiciliares

É importante frisar que a participação das famílias no PCF e nos grupos do SCFV depende de suas condições reais de permanecer nas ações das duas ofertas, sem que sejam demasiadamente oneradas em termos de sobrecarga de atividades, tanto para a criança quanto para o adulto cuidador(a). Além disso, as famílias com crianças que atinjam a faixa etária de 36 meses as quais deixarão de ser atendidas pela equipe do PCF poderão ser encaminhadas ao SCFV para dar continuidade ao trabalho de ludicidade e parentalidade entre as crianças e o (s) cuidador (res). (BRASIL, 2016, p. 21).

No Caderno SUAS e Programa Criança Feliz - Atuação Integrada (MDS, sem data), também é apontada para a articulação entre o PCF e o PAEFI, havendo a constatação de que o PCF se sobrepõe à lógica de organização do SUAS:

Em articulação com o Programa Criança Feliz, as ações do PAEFI são favorecidas com a ampliação do conhecimento das equipes de referência dos serviços socioassistenciais da PSE acerca das atenções, cuidados e especificidades do atendimento prestado a crianças na primeira infância e suas famílias. Famílias que já estão em atendimento no CREAS ou outro equipamento da proteção social especial podem ser público do Programa Criança Feliz, se isso representar mais uma possibilidade de apoio e proteção para as crianças e suas famílias, cabendo ao município definir como se dará essa articulação (BRASIL, 2016: 25) (Grifo meu).

Sposati (2017) tece uma crítica ao PCF enquanto um programa deslocado e que não afiança a proteção integral, de tal forma que transgride o campo normativo. O escopo de ação do Programa Criança Feliz acaba por se paralelizar ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), que tem como uma de suas ações o acompanhamento familiar. Além disso, a contratação de profissionais temporários vinculados a organizações do terceiro setor enfraqueceram a lógica da primazia do Estado na condução das ações.

Assim, dentre as críticas ao PCF estão: a centralidade do cuidado feminino não remunerado; a metodologia pautada na visitação; a baixa qualificação dos visitadores e o vínculo precarizado de trabalho dos mesmos; sobreposições de atribuições e ações de outros serviços socioassistenciais e outras políticas (SPOSATI, 2017). Além disso, em um contexto marcado pelo desequilíbrio entre a oferta e a demanda da população pelos serviços, a intersetorialidade demanda bem mais do que capacidade técnica. Ou seja, em um contexto de aumento da demanda de proteção social e em meio a uma conjuntura de desmonte e diminuição da capacidade da oferta de serviços torna-se mais difícil promover a intersetorialidade. De acordo com os dados do IBGE, Síntese dos Indicadores Sociais, em 2018, havia 13,5 milhões de pessoas na extrema pobreza no Brasil, o que incide na demanda por serviços públicos em um contexto de restrição orçamentária para políticas sociais.

Segundo o estudo local da CGU (2019, p. 33), no estado de Goiás, a intersetorialidade no PCF não foi alcançada, apesar da equipe técnica fazer a articulação:

Verificou-se, portanto, que a equipe técnica do PCF tem conseguido prestar seu papel na articulação com os demais setores envolvidos na Política, promovendo o contato entre o beneficiário e o prestador. No entanto, os outros setores não estão fazendo a sua parte, já que a maioria dos beneficiários do PCF, entre crianças e gestantes, não está de fato recebendo um atendimento mais **célere e eficaz**. Ressalta-se que como o público alvo do Criança Feliz são crianças e gestantes do Bolsa Família e do BPC, entende-se que já se trata de um grupo de maior risco e de maior necessidade, que provavelmente já suscitariam um atendimento prioritário. Além disso, as

demais áreas estão atuando apenas quando demandadas, para casos concretos, previamente identificados pelo PCF (Grifo meu).

Assim, o PCF reduz a questão da intersetorialidade ao esforço dos profissionais no território de conseguir um atendimento “célere e eficaz”. Portanto, a responsabilidade estatal pela proteção integral é encoberta pela responsabilização não somente das famílias, como dos profissionais, deslocando questões estruturais e institucionais para o nível individual.

### **3.3 PCF: Produtos de conhecimento no PCF, formação dos visitadores, capacitações e críticas**

Uma das atribuições do Governo Federal era disponibilizar materiais técnicos e capacitação, assim, a quantidade de materiais sobre o PCF produzidos demonstrou a centralidade que o PCF tomou, sendo tema de diversos Guias, Manuais, Cartilhas, Cadernos, Formulários no âmbito da pasta de assistência social.

Os materiais produzidos foram:

- Guias e Manuais: Manual de identidade visual do Criança Feliz; Manual de Apoio a Visitas Domiciliares; Manual do Multiplicador; Manual de Gestão Municipal do Programa Criança Feliz (versão 2020); Manual do Visitador; Manual de Apoio - Visitas Domiciliares às Gestantes; Como Investir na Primeira Infância - Um Guia para a Discussão de Políticas e a Preparação de Projetos de Desenvolvimento da Primeira Infância; Guia de Políticas e Programas; Manual de Identidade Visual; Manual de Instruções Sistema e-PCF; Guia de Orientação sobre Prevenção à sexualização precoce na Primeira Infância; Manual de Orientações para as Ações intersetoriais do Programa Criança Feliz; Manual de elaboração do Plano de Ação do Programa Criança Feliz; Guia para acolhimento de migrantes, refugiadas e refugiados; Manual de orientação do Programa Criança Feliz para construção de abordagens à gestantes e crianças indígenas; Guia de supervisão do manual “Estratégias para apoiar pais e mães adolescentes no Programa Criança Feliz; Estratégias para apoiar pais e mães adolescentes.
- Cadernos: Diagnóstico das Crianças Afastadas do Convívio Familiar na Primeira Infância; Cadernos de Boas Práticas em implantação dos

Comitês Gestores Intersetoriais Municipais; Cadernos de resultados 2016/2018; A participação do SUAS no Programa Criança Feliz; Conhecendo os territórios de intervenção: um olhar sobre a atuação do PCF no Atendimento às gestantes de crianças indígenas; Integração das Ofertas Socioassistenciais: um olhar para a Primeira Infância; Trilha de integração: um olhar para Primeira Infância

- Cartilhas: Conhecendo os efeitos do uso de drogas na gestação e as consequências para os bebês; jogos e Brincadeiras das culturas populares na Primeira Infância;
- Documentos e Formulários: o formulário de caracterização do território(bairro/comunidade); o formulário de caracterização do território (domicílio/família atendida); formulário de caracterização gestante; formulário de caracterização da criança; formulário de diagnóstico inicial do desenvolvimento infantil; avaliação do desenvolvimento da criança ao final da faixa etária; plano de visita.

Assim, o PCF pautou-se no uso de Guias, Manuais, Cadernos, Cartilhas, Documentos e Formulários, em uma metodologia baseada no saber técnico-médico-científico utilizado como delineador dos conhecimentos. A perspectiva de um manual a ser seguido “rigorosamente” demonstrou a concepção focalizada e tecnicista do Programa, restringindo o desenvolvimento infantil a aspectos psicomotores observáveis.

Akerman (2018) explica que essa ação tecnicista reduz as causas e rebatimentos da questão social ao âmbito individual, de culpabilização das famílias pobres pela sua condição, julgando, ainda, que essas não são capazes de cuidar das crianças e partindo de uma representação restrita de família. Pereira (2018) explica que a focalização adota soluções técnicas, ditas como inovadoras, controláveis e neutras.

Para dar base metodológica às visitações, foram utilizados materiais com conteúdo prescritivo: o modelo de Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC). O documento CDC foi originalmente dividido entre o Guia CDC - Notas dos Multiplicadores - voltado a como realizar as formações dos supervisores e visitadores, e o Manual CDC - Manual de Orientação às Famílias - base metodológica do PCF para os visitadores e supervisores. O Manual CDC visava capacitar os visitadores a fim de observar a interação entre a criança e o cuidador e orientar a respeito das atividades e formas de se comunicar e agir (LIMA & CAMPOS, 2022).

As orientações às famílias pobres que indicam o que deve ser feito entram em contradição com a realidade concreta das famílias, a qual é percebida, no entanto, é amplamente ignorada, vista apenas como natural, que precisa apenas ser bem administrada por profissionais, e não tratada em sua raiz (LIMA & CAMPOS, 2022, p. 1447).

O PCF seguiu as orientações do manual desenvolvido por Patrice Engle e Jane E. Lucas, importado dos Estados Unidos com adaptações na versão nacional. A capacitação foi realizada por meio de uma parceria do MDSA com o Instituto Alfa e Beto, com o apoio da Fundação Bernard Van Leer. A capacitação foi dirigida somente para os coordenadores, responsáveis pela implementação do Programa no âmbito estadual, sendo assim, não incorporaram os visitadores, cuja responsabilidade de capacitação é municipal (CAMPOS, 2020).

De acordo com Campos (2020, p. 9):

Esses visitadores são pessoas com nível médio ou superior, contratados pelos municípios e que são acompanhados por “supervisores”, pessoas com nível superior que atuam no planejamento e registro das visitas e são responsáveis pela capacitação dos visitadores, como também devem articular serviços e as políticas setoriais no território. No âmbito estadual, há os denominados “multiplicadores”, pessoas com nível superior que atuam na elaboração dos planos regionais e na capacitação tanto de visitadores como dos supervisores locais. A indicação é que, ao contratarem essas pessoas, município e estado priorizem quem tenha experiência na área de desenvolvimento infantil, saúde, educação ou assistência social.

Assim, o Relatório Final de Avaliação de Implementação do Programa - SAGI (Ministério da Cidadania, 2019) indica que os visitadores ficavam constrangidos ao serem usados como "cuidadores" das crianças ou mesmo por repetirem as mesmas atividades durante as visitações realizadas. Isso mostra que além do PCF ter inconsistências na sua metodologia, sua implementação foi ainda mais problemática.

Em relação aos formulários utilizados, o relatório de avaliação da SAGI apontou para dificuldades no preenchimento por parte dos visitadores (Ministério da Cidadania, 2019).

Azevedo (2021) problematiza a generalidade das profissões que executam o PCF, dentre elas, a de supervisor diluindo assim as atribuições privativas do Serviço Social, além dos contratos precarizados, temporários, sem exigências de formação, como dos visitadores.

De acordo com Akerman (2019, p. 5), o Conselho Regional de Psicologia de Minas Gerais fez uma nota reforçando que as visitas domiciliares no âmbito do SUAS devem ser realizadas pelos profissionais de nível superior das equipes de referência, que contam com a orientação e fiscalização de seus respectivos conselhos profissionais.

O PCF se sobrepõe ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF), serviço tipificado executado pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que busca empoderar e criar autonomias às famílias, serviço que tem equipes multidisciplinares de nível superior, com maior qualificação formal que os visitadores do PCF.

De acordo com o relatório INESC (2023) a avaliação qualitativa do PCF, encomendada pelo Ministério da Cidadania, mostra a falta de capacitação dos visitadores, responsáveis pela execução direta das ações do PCF, em parte pela falta de formação, pela precariedade das relações de trabalho o que gera grande rotatividade e a ineficiência dos processos de capacitação, pela falta de recursos para a realização do trabalho. Assim, o relatório aponta para a situação de que até mesmo o PCF tendo maior aporte financeiro comparativamente às outras ações na área da infância, ainda assim é insuficiente para atender com qualidade o que se propõe. Outro aspecto é que os materiais utilizados para as atividades durante a visitação são retirados das crianças, o que causa recorrentemente o choro delas.

O choro da criança advém do fato de que, ao final da visita, os brinquedos e os livros são recolhidos, pois a visitadora irá usar em sua próxima família. Ao longo de todo material de formação, essas situações não são indicadas, nem há espaço para discussão de como fazer, como agir nesses casos (CAMPOS,2020, p. 15).

Quanto à capacitação inicial, ela "não foi capaz de suprir as necessidades de aprendizado nem dos visitadores, que todos os dias se deparam com situações diferentes com as quais nem sempre estão aptos a lidar, nem dos supervisores, que precisam apoiar e orientar os visitadores em todos os casos" (CGU, 2019, p. 21). Também aponta para:

Não há discussão aprofundada dentro da equipe de visitadores e supervisores sobre os casos acompanhados, visando articular de forma mais efetiva o atendimento das necessidades verificadas e estudar as melhorias na abordagem durante as visitas com cada família, buscando o aperfeiçoamento da atenção (CGU, 2019, p. 24).

Dessa forma, Rodrigues & Cruz (2020:12) indica a questão da formação dos profissionais como um aspecto que merece atenção, pois além de não especificar a profissão, não aponta para uma formação mínima desse profissional.

### **3.4 PCF: considerações sobre as avaliações governamentais do Programa e críticas sobre o Programa**

Os materiais utilizados para analisar as avaliações realizadas do PCF foram: a Nota da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) sobre o Programa, o relatório da Controladoria Geral da União (2021) e a pesquisa da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) e os Relatórios do INESC (2021 e 2023).

Em maio de 2017, o Ofício da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2017), apesar de não trazer discussões sobre os objetivos e metodologias do Programa, tece considerações críticas relacionadas ao subfinanciamento e a insegurança jurídica do Programa - o que causam indeterminação em relação à continuidade e a regularidade de repasses financeiros e atualização de valores transferidos aos municípios. O ofício avalia que o cenário das administrações municipais não era favorável para a criação de novas ações, indicando situações preocupantes, dentre as argumentações estão: a insegurança a respeito do financiamento do PCF (a falta de previsão de reajustes, o congelamento nos valores/parcelas de repasse tal como já ocorre com serviços socioassistenciais ofertados nos CRAS); as dificuldades em relação à equipe de referência, como a falta de repasse para o 13º salário e a falta de orientação em relação a contratação dos profissionais; a falta de previsão de financiamento estadual para os Municípios; a falta de previsão de despesas operacionais e administrativas e demais custeios complementares; os desequilíbrios acentuados entre os repasses do Governo Federal e os percentuais de contrapartida municipal conforme o porte dos mesmos; o valor do financiamento federal ser insuficiente para manter a folha de pagamento dos profissionais; a falta de uma Lei que regulamente o PCF; a falta de informações sobre o Programa, sendo realizadas por meio de Decretos e Resoluções; as sobreposições com outros serviços presentes na política de assistência social, como o SCFV e o PAIF; a indeterminação sobre o prazo de duração do Programa, dentre outros.

O Estudo técnico da CNM, Processo de Implementação e execução do PCF, de setembro de 2017, sugere que diante os cortes de financiamento na PSB e na PSE seria mais coerente possibilitar aos gestores municipais a oportunidade de adensar os programas e serviços que já vinham sendo executados a partir das instâncias de pactuação do SUAS (CNM, 2017). Dentre as três principais dificuldades apontadas pelos municípios estavam: a insustentabilidade econômica devido ao subfinanciamento federal; a insegurança jurídica - um programa de caráter indeterminado, do PCF; a necessidade da complementação financeira do município; a falta de transporte/carro. Segundo o estudo, o PCF apresenta dificuldades financeiras, técnicas e operacionais,

além de criar uma categoria profissional - o visitador domiciliar - que não estava integrada no SUAS, além disso, indica que o PCF sobreponde ações de outros serviços socioassistenciais, como o SCFV e o PAIF (CNM, 2017). Além disso, as principais formas de abordagem e busca de novos beneficiários foi a busca ativa de famílias a partir das listas do BPC e do PBF, a demanda espontânea da família e o encaminhamento do CRAS e demais serviços. Segundo a pesquisa, a presença dos Comitês Gestores Municipais existe proforma, não executando suas funções.

Dos achados da pesquisa realizada para o Relatório de Avaliação do PCF do Estado de Goiás (CGU, 2019), dos Municípios visitados, 78% constituíram Comitê Gestor Municipal, no entanto, muitos Comitês existem apenas no papel, sem que seja uma forma de discutir e aprimorar a execução do Programa ou atuando em casos específicos; quanto às equipes, elas foram formadas; faltam informações sobre os custos para implementação e execução do Programa impossibilitando uma previsão dos gastos municipais o que afeta na continuidade do Programa, também foram encontrados municípios que relataram dificuldade na execução da verba, demonstrando uma falta de orientação do executivo estadual e federal; o processo de formação das equipes de coordenação e multiplicadores estaduais foi realizado de forma descentralizada, sob a condução da SNPDH e a educação permanente é responsabilidade da União e dos estados e nas entrevistas, os visitadores reforçaram que sentem necessidade de mais capacitação.

O relatório da CGU (2019) parece ser impregnado do discurso hegemônico do PCF que usa teses do Marco Legal da Primeira Infância: culpabilização das famílias por seu despreparo e pela transmissão intergeracional da pobreza e outras expressões da questão social, conforme citação abaixo:

O principal componente do Programa Criança Feliz é a realização das visitas domiciliares periódicas aos indivíduos que compõem seu público alvo. As visitas visam ao aprimoramento das competências das famílias para quebrar a transmissão intergeracional da pobreza, reduzir a violência e o abandono escolar e melhorar a escolaridade infantil, gerando impactos positivos para as famílias e, consequentemente, para a criança e seu desenvolvimento (CGU, 2019, p. 19).

Além disso, o relatório coloca que “quanto à possibilidade de as atividades promovidas pelo Programa Criança Feliz serem desenvolvidas por outro programa/ação já existente”, todos os gestores municipais entrevistados afirmaram que o atendimento oferecido pelo Programa não se encaixaria em nenhuma ação já desenvolvida no âmbito do CRAS, que não possui ações voltadas à primeira infância e nem atividades que

promovam uma interação da forma que o PCF oferece. Tal dado mostra um desconhecimento das ações do SUAS. O Relatório (CGU, 2019) apresenta uma percepção positiva sobre o Programa, de contribuir com o desenvolvimento das crianças na primeira infância, assim como os outros objetivos do PCF e, ainda considera, que suas constatações são semelhantes às contidas no Relatório da SAGI.

O Relatório da SAGI (Ministério da Cidadania, 2019) explica que o objetivo da avaliação foi apresentar reflexões sobre os resultados alcançados, em relação ao contexto local de implementação, ou seja, rotinas da equipe, aspectos de diferentes contextos/territórios e sugestões para aprimoramento. De acordo com os participantes da pesquisa<sup>21</sup>, o PCF traz benefícios aos seus usuários por tratar-se de um público pouco assistido na assistência social. Também constatou-se que há um desconhecimento do PCF seja dos profissionais do CRAS - o que gerou, segundo o relatório, resistências de implementação do Programa, seja entre o público-alvo - que tinha o entendimento da participação no Programa ser obrigatória e que a visitação teria relação com o Conselho Tutelar.

Segundo o relatório, a ação de visitação possibilitou maior procura da população pelo CRAS e para outras políticas públicas. Quanto aos recursos humanos, a contratação temporária foi o aspecto de maior fragilidade do PCF, com baixa remuneração e grande rotatividade. Além disso, o relatório apontou para questões éticas relacionadas à visitação, principal metodologia do Programa, que vão desde a possibilidade de vivenciar situações de violência, drogadição, como a periodicidade das visitas como não desejável às famílias, além das dificuldades operacionais, como a logística de transporte para sua execução. Em relação à intersetorialidade, o estudo mostrou que há fragilidade nessa ação, sendo baseada em redes informais. Além disso, o Comitê Gestor tem dificuldade em mobilizar os seus participantes. O Estudo da SAGI também verificou a estratégia de incorporar na rotina dos CRAS, atividades do PCF, como grupos e eventos aos beneficiários. Há problemas relacionados à mobilidade das famílias, à não continuidade do acompanhamento pela PSB e até mesmo de atualização cadastral dos recém-nascidos das usuárias que eram gestantes e estavam sendo acompanhadas pelo PCF.

---

<sup>21</sup> Sobre a pesquisa, ela foi implementada a partir de um Projeto de Cooperação Técnica Internacional com a Unesco, tendo sido contratados cinco consultores para realizar a pesquisa baseada na metodologia de estudos de caso de uma amostra de 15 municípios contemplando todas as regiões do país. Os sujeitos da pesquisa foram gestores, supervisores e visitadores responsáveis pela implementação do PCF. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio\\_0211.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_0211.pdf) - acesso em 30/05/23.

Por fim, para as ações do Governo Federal, a partir do Marco Legal da Primeira Infância, a Controladoria Geral da União (CGU) publicou, em 2021, um relatório de avaliação das ações efetuadas pelos seguintes órgãos: Ministério da Cidadania; Ministério da Educação; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Ministério da Saúde e Ministério do Turismo. Para isso, foram utilizadas informações enviadas pelos Ministérios; em sites institucionais, de documentos oficiais e de publicações de entidades da sociedade civil.

O levantamento da CGU (2021) identificou 117 ações governamentais que envolvem a primeira infância, sendo que 11 ações foram anteriores à normativa e 20 dessas ações foram criadas após o Marco Legal da Primeira Infância. Do total de ações, 36 são do Ministério da Saúde, 25 do Ministério da Educação, 21 do Ministério da Cidadania, 6 do Ministério do Turismo, 12 do Ministério da Justiça e Segurança Pública e 17 da Mulher, Família e dos Direitos Humanos. O relatório apresenta que não há uma coordenação intersetorial que faça a integração das ações voltadas à primeira infância, o que implica no risco de sobreposições, duplicação e fragmentação de ações. Apresenta também fragilidade e escassez de coleta de dados, monitoramento e avaliação das ações governamentais voltadas à primeira infância, não havendo divulgação dos resultados e da utilização dos recursos financeiros. Sendo assim, a auditoria recomendou no seu relatório a criação e implementação de uma instância de coordenação intersetorial a fim de haver sinergia, transparência das ações e divulgação dos resultados, a fim de viabilizar a participação e o controle social (CGU, 2021).

Segundo o relatório da CGU (2021, p. 22):

Ao longo do presente trabalho, o que se verificou é que não existe uma estrutura de coordenação nem mecanismos de articulação transversal das políticas públicas voltadas à primeira infância, numa estratégia integrada. O cenário atual é marcado por vários atores governamentais federais envolvidos com a primeira infância, mas sem sinergia e harmonia, com vistas a alinhar e unir as diversas ações governamentais existentes. Algumas políticas já existentes possuem instâncias colegiadas que funcionam em seu âmbito, com foco na implementação e alcance dos objetivos da política em questão. Todavia, essas instâncias não possuem poder decisório para exercerem uma coordenação horizontal, de forma integrada. O alinhamento das estratégias trazido pela coordenação e pela integração das políticas evita a fragmentação, duplicidade, sobreposição e/ou lacuna de programas, ações e/ou atribuições executados pelos diversos atores governamentais envolvidos, que podem levar à ineficiência.

Portanto, embora existam mecanismos que visem a articulação, a comunicação das ações e a coordenação, estas não estão garantidas, pois dependem do engajamento dos envolvidos, de tal forma que a desarticulação contribui para o surgimento de

duplicidades, sobreposições, lacunas, pulverização dos recursos, fragmentações e a falta de convergência.

O relatório da CGU concluiu que a Política Nacional Integrada não tinha sido implementada, assim como o comitê intersetorial não estava atuando, em 80% das políticas analisadas não havia identificação dos resultados (CGU, 2021). Nesse sentido, o PCF não parece ter trazido adensamento a intersetorialidade, um dos objetivos principais do PCF.

Segundo o relatório SAGI (SAGI, 2019) sobre a intersetorialidade, de acordo com todos os municípios participantes da pesquisa, ela funcionava de forma inicial e informal, além disso, o Comitê Gestor não tem o seu funcionamento conforme o planejado pelo PCF. As ações do PCF no CRAS foram uma estratégia para conseguir melhor articulação entre o programa e os Serviços Socioassistenciais, em especial o Programa de Atenção Integral Família (PAIF).

Assim, considerando que intersetorialidade é algo que precisa estar capitalizado em todos os órgãos, serviços e equipamentos de todas as políticas nos três níveis de governo, algumas perguntas emergem sobre essa questão: é possível fomentar a intersetorialidade a partir da instituição de um comitê centralizado ou esse desenho atuaría na contramão desse movimento que pretende uma ação capitalizada e sistêmica?

Além disso, a Proteção Social é um campo intersetorial envolvendo Saúde, Educação e outras políticas que garantam direitos fundamentais. Para isso, é preciso reconhecer os arranjos e garantir os financiamentos dessas políticas, seus objetivos específicos e, ao mesmo tempo, os objetivos em comuns que se estabelecem a partir de ações distintas que não se sobreponham. Contudo, para que a intersetorialidade se estabeleça, é preciso que as políticas estejam suficientemente financiadas e os serviços funcionando adequadamente e com qualidade.

Ao que pesem algumas ações conjuntas da PCF com as pastas sociais ministeriais, o programa não concretiza a articulação com o Sistema de Garantias dos Direitos da Criança e do Adolescente e nem com as políticas públicas que contemplam ações para esse público, em especial, saúde, assistência social e educação. Sposati (2017, p. 533) alerta para essa questão:

O PCF parece desconhecer o Sistema de Garantias de Direitos e se apresenta como um programa periférico, gerando expectativas de direitos sem segurança jurídica e metodológica para afiançá-los. Seu conteúdo traz enunciados de política pública sem explicitar os procedimentos concretos de seu desenvolvimento, principalmente num pretenso diálogo intersetorial com as demais políticas públicas. (Grifo meu)

No âmbito da política de assistência social, desconsidera toda organização do SGDCA, do SUAS, o pacto federativo, a participação e o controle social e os serviços, programas e planos que contemplam as famílias e as crianças na primeira infância.

De acordo com Pereira (2018:148):

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

Contudo, mesmo que, à época, já houvesse outra pasta que legislava sobre a pauta da criança e do adolescente, a saber: a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente - SNDCA, do Ministério dos Direitos Humanos - MDH, o referido Comitê Intersetorial não foi criado no âmbito do MDH, desconsiderando a expertise por parte da SGDCA quanto às ações de articulação intersetoriais para a garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes.

Reitera-se, portanto, que a coordenação desse comitê intersetorial poderia estar a cargo do órgão gestor responsável pela pasta dos direitos da criança e do adolescente em cada nível de governo no sentido de potencializar as ações a serem desenvolvidas, tendo em vista o acúmulo político dessas estruturas já existentes. Assim, a inserção a nível federal da pauta da primeira infância, que não tem uma trajetória referente à garantia dos direitos das crianças e dos adolescentes, trouxe um duplo comando devido à existência de estruturas institucionais concorrentes e, ainda, trazer a categoria primeira infância separada das demais crianças e adolescentes.

De acordo com o Relatório do INESC (2021, p. 98), Balanço do Orçamento dos Gastos da União/2021, em 2021, o PCF tinha 3,6 vezes mais recursos que a Educação Infantil - diferença essa iniciada em 2020. Sendo assim, esse documento sinaliza que o orçamento tem priorizado o Programa (PCF) que "menos dialoga com os princípios da Proteção Integral pautados no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o Criança Feliz. O relatório afirma que o PCF tem sua execução pautada no assistencialismo e na

precariedade de qualificação dos seus agentes na área de atendimento, potencializando o "menorismo estrutural"<sup>22</sup>.

Segundo o supracitado relatório (INESC, 2021) "As políticas públicas de educação, assistência social e saúde estão sendo desmontadas com objetivos nítidos de privatização – o que viola o princípio da universalidade." O Relatório explica que vem denunciando em seus balanços anuais sobre o orçamento a diminuição dos gastos com as políticas universais de educação e saúde para crianças e adolescentes em prol do PCF. Exemplifica que o Auxílio Criança Cidadã destinava o valor de R\$ 200 a R\$ 300 para famílias com crianças de 0 a 4 anos que não conseguiram vagas em creches públicas ou conveniadas, tal recurso ficou sob gestão da pasta da Assistência Social e não do Ministério da Educação, sendo um primeiro indício de retrocesso na área. Essa situação gerou muitas críticas dos movimentos sociais que defendem o direito à educação de qualidade, uma delas é que esse auxílio seria insuficiente para proporcionar o acesso à educação infantil de qualidade a essas crianças, além disso, financia a mercantilização da educação infantil.

O Relatório INESC (2023) analisa que, em 2022, o gasto (a análise do INESC se diferencia do IPEA e da UNESCO, pois se restringe a programas e ações que, no orçamento, são direcionadas exclusivamente para crianças e adolescentes) com o grupo infantojuvenil foi de 3% de todo o orçamento da União, apesar desse contingente populacional ser, constitucionalmente, prioridade absoluta e representar 33% da população).

De acordo com Pereira (2017, p. 143):

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

O relatório da Avaliação elaborado pela Controladoria Geral da União (CGU, 2021) com o mapeamento e avaliação das ações do Governo Federal acerca de políticas voltadas à primeira infância norteada pelo Marco Legal da Primeira Infância, mostra

<sup>22</sup>

Disponível

em:

<https://emporiiododireito.com.br/leitura/precisamos-falar-de-menorismo-estrutural> Acesso em: 26/07/23.

que todos os ministérios participantes (Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Justiça , Ministérios da Segurança Pública, Ministério dos Direitos Humanos, Ministério das Cidades, Ministério da Cultura, Ministério do Esporte , Ministério do Trabalho, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Integração Nacional, Ministério do Desenvolvimento Social) desenvolviam ações voltadas à Primeira Infância de forma independente e descoordenada. Além disso, as ações mapeadas não eram monitoradas e avaliadas dificultando a análise do alcance dos resultados e dos aprimoramentos necessários, com precária divulgação do resultado das ações.

Sobre o PCF e a primeira infância, o Relatório do INESC (2022), Balanço do Orçamento Geral da União, indica como agenda necessária para o ano de 2023 uma avaliação externa do PCF e a construção de propostas para a primeira infância que gerem resultados no desenvolvimento das crianças e na diminuição das desigualdades, para isso é importante que haja um amplo debate sobre o tema a partir dos poderes público e de organizações e movimentos sociais (conselhos, conferências e interlocuções específicas nos ministérios, entre outros).

De acordo com o Relatório de Avaliação supracitado (CGU, 2019), referente a nove municípios do Estado de Goiás, os participantes relataram melhora no desenvolvimento das crianças atendidas - sem, contudo, demonstrar qual critério de análise utilizaram para essa avaliação. Os municípios utilizaram os dados do CADÚnico para selecionar as famílias que necessitavam de atendimento prioritário - dos municípios que não atingiram a meta (44%) justificando a “falta de interesse de muitas famílias do público-alvo”, seguido da dificuldade de acesso aos domicílios e na contratação de mais visitadores.

O *Relatório da CGU* (2019) recomendou uma série de ações para fortalecer o Programa Criança Feliz, incluindo: ampliação da divulgação do Programa, capacitação permanente, criação de materiais de apoio, aprimoramento da gestão de dados no prontuário SUAS, desenvolvimento de estratégias de articulação com outras pastas ministeriais envolvidas, elaboração de indicadores qualitativos para monitoramento e apresentação de um plano de ação em resposta às recomendações do *Relatório SAGI* (Ministério da Cidadania). De acordo com a publicação, as principais formas de abordagem foram: a busca ativa de famílias identificadas nas listas do BPC e do PBF, os encaminhamentos de serviços, equipamentos e outras políticas e a demanda espontânea.

Também se verificou uma falta de planejamento da execução do Programa, não somente semanal como a longo prazo.

Assim, todo o desenho e a implementação do Programa foram alvos de críticas pelos profissionais que trabalham no SUAS, além das críticas da academia, manifestadas nos artigos científicos, teses e dissertações encontrados neste estudo. Interessante notar que a Rede Nacional da Primeira Infância (RNPI) não fez nenhuma manifestação crítica ao PCF, ao contrário, promoveu o programa em seu sítio eletrônico. A Secretaria Executiva da Rede Nacional da Primeira Infância (RNPI), no dia 22 de novembro de 2016, divulgou uma nota com considerações<sup>23</sup>, no sentido de aprimoramento das ações do programa, acerca do potencial do Programa Criança Feliz enquanto um instrumento de implementação do Marco Legal da Primeira Infância, nos termos do art. 14 (caput e parágrafos) da Lei 13.257/2016.

Em outubro de 2016, o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) publicou em seu sítio eletrônico uma nota sobre o anúncio do Programa Criança Feliz: Primeiro Damismo, voluntariado e a felicidade da Burguesia Brasileira. A nota analisa três significados da institucionalização do PCF: a negação do direito social e a retomada da filantropia, do assistencialismo; a desprofissionalização das políticas sociais; a desqualificação dos trabalhadores e a retomada das práticas voluntaristas e caritativas; o reforço do papel das mulheres âmbito do cuidado, reforçando desigualdades.

O CFESS se manifestou novamente, em 07 de março de 2017, contra o PCF, por meio de uma Nota Técnica “Por que dizer não ao Programa Criança Feliz”. A Nota apresenta que o Programa foi promovido por um governo ilegítimo e, ainda, que responsabiliza as famílias pelas expressões da questão social: à pobreza, à fome, ao desemprego, baixos salários, ausência de políticas públicas etc. Dentre as críticas abordadas nessa nota, estão: desconsidera toda a construção histórica e coletiva da

---

<sup>23</sup> O documento pontua: que as visitas domiciliares não sejam realizadas como uma ação isolada, não podendo ser substituída por nenhuma das políticas públicas; reforça o paradigma do cuidado integral voltado à primeira infância, assim como, o fortalecimento de políticas, programas, serviços e das instituições que apresentam baixa qualidade no território; indica a importância do PCF ter uma dimensão de apoio e fortalecimento das famílias e da busca ativa das crianças visando a inclusão na rede de serviços sociais públicos; a necessidade da abordagem intersetorial a fim de concretizar a concepção integral da criança; a participação das famílias enquanto sujeitos, assim como dos profissionais envolvidos no planejamento execução e avaliação das ações no município e território; a observância da diversidade das infâncias e das configurações familiares; a observância do pacto federativo brasileiro e da horizontalidade do Programa; o envolvimento dos Estados no planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações; a garantia dos meios que possibilite continuidade do Programa; a formação contínua dos profissionais envolvidos do Programa; a participação do homem (marido, companheiro, pai, cuidador) enquanto participante do Programa; a participação social, por meio de consulta pública, dos materiais metodológicos criados pelo MDSA.

Política de Assistência Social, adotando ações sobrepostas e retomando o conservadorismo e a filantropia, sendo um Programa “exógeno” às políticas públicas da assistência, da educação e da saúde; desrespeitar as instâncias de controle social e os espaços de pactuação dos Conselhos intersetoriais das políticas que envolvem o programa (Saúde, Educação, Assistência Social, direitos humanos, etc); ocupa, em sua operacionalização, profissionais dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que deveriam ter como escopo de suas ações a matrionalidade familiar; precariza o trabalho dos visitadores, além de consumir o financiamento dos serviços tipificados e que já sofrem, há anos, defasagem de cofinanciamento.

Em 26 de março de 2017, o Fórum Nacional dos Trabalhadores do SUAS (FNTSUAS) publicou nota se colocando contrário à implantação do Programa Criança Feliz, instituído pelo Governo Federal alegando o desmonte do SUAS, em especial na rede socioassistencial, materializado na redução dos profissionais e precarização do trabalho e das contratações, nos cortes orçamentários na Proteção Social Básica. A nota ainda denuncia que o Programa apresenta inviabilidade de efetivação, além de sucatear as bases de sustentação das próprias ações do Programa.

O Programa Criança Feliz também não teve sustentação por parte dos defensores do SUAS, na 11º Conferência Nacional de Assistência Social, realizada no período de 05 de dezembro a 08 de dezembro de 2017, tendo como tema: “Garantia de direitos no fortalecimento do SUAS”, os participantes aprovaram uma moção solicitando a extinção do PCF e sua desvinculação da política de assistência social.

De acordo com a apresentação realizada por Deborah Akerman, psicóloga do SUAS de Minas Gerais no V Congresso Brasileiro de Psicologia: Ciência e Profissão, em novembro de 2018, a Frente Mineira em Defesa do SUAS e da Seguridade Social e outras instituições que a compõem deram início a uma agenda de discussão sobre o PCF o que culminou na não adesão de Minas Gerais ao Programa, tendo sido deliberada pelo Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais, segundo a autora supracitada, o PCF representou um movimento de desmonte da política de assistência social. Deborah Akerman relata, ainda, que a reação do Governo Federal frente a não adesão de Minas Gerais ao PCF foi uma apresentação realizada pelo Secretário Nacional Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano sobre estudos da neurociência aos Conselheiros Estaduais da Assistência Social do Estado de Minas Gerais:

(...) em bases conservadoras, retrógradas e aderidas à concepções filantrópicas, de redução do estado e atenção aos pobres de maneira residual e

hierárquica, por meio de ações pontuais e focadas, calcadas no autoritarismo do Estado, porque preveem um manual de orientação sobre comportamentos idealizados, a partir de uma visão dominante e preconceituosa da maneira dos pobres educarem seus filhos, "movimento de desmonte da política de assistência social."(AKERMAN, 2018).

Contudo, diante dos cortes na política pública de assistência social, os municípios têm como estratégia garantir o máximo de recursos adotando as exigências do Governo Federal, pois a adesão do Programa garantia mais recursos de co-financiamento.

Ainda que o Marco Legal da Primeira Infância não tenha alterado a estrutura normativa do Estatuto da Criança e do Adolescente quanto à categoria criança, o desenvolvimento da pauta da primeira infância no governo federal sugere que houve um fracionamento desta categoria, sobretudo, no âmbito da pasta da assistência social.

## **CAPÍTULO IV: AS POSSIBILIDADES DA PROTEÇÃO SOCIAL À PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL NA PERSPECTIVA DA INTEGRALIDADE E INTERSETORIALIDADE ENTRE OS DIREITOS DA INFÂNCIA E AS POLÍTICAS SOCIAIS**

A Constituição Federal de 1988 dispõe prioridade absoluta aos direitos da criança e do adolescente, considerados sujeitos de direitos e pessoas em situação peculiar de desenvolvimento. No período de mais de três décadas da promulgação do ECA, muito foi realizado em torno de criar subsídios institucionais, jurídicos e administrativos para dar concretude aos direitos infantojuvenis no Brasil, sendo um movimento feito de avanços, retrocessos e constantes tensões.

Apesar dos 32 anos do ECA terem fortalecido consensos em relação aos direitos das crianças e dos adolescentes, o Estatuto nunca deixou de ser alvo de resistência incansável dos seus opositores, daqueles que querem a diminuição da idade penal e, daqueles que sempre se beneficiaram de todas as violações de direitos à população infanto-juvenil, ou seja: do trabalho infantil, da exploração sexual infanto-juvenil, da exclusão educacional, da orfandade, da criminalização da infância e da juventude negra e pobre, do norte, nordeste e área rural. Assim, é sempre importante, diante desse contexto, considerar políticas que fortalecem direitos ou que restringem os mesmos.

O processo de concretização dos direitos e resistências aos retrocessos são resultantes das lutas e conquistas históricas da classe trabalhadora, como também, do papel da universidade, enquanto um espaço para refletir sobre políticas e programas sociais enquanto expressões de interesses. Por isso, é fundamental identificar a vinculação de forças sociais que interferem na conformação das políticas sociais. Este estudo sobre o PCF veio refletir sobre o quanto os avanços sociais oscilam de acordo com as políticas de governo e a importância da ação crítica enquanto resistência aos retrocessos no campo das políticas sociais e dos direitos das crianças e adolescentes.

A perspectiva do PCF reforçou a focalização, o assistencialismo, o voluntarismo e o primeiro-damismo, retomando uma velha concepção das políticas sociais no Brasil: de serviços pobres para população pobre, indo na contramão de toda construção normativa que legitimou a prioridade absoluta e a proteção integral dos direitos da infância e da adolescência no Brasil (INESC, 2021, p. 101).

Diversos pesquisadores brasileiros se debruçaram em discutir sobre o PCF – baseado no Marco Legal da Primeira Infância - como um programa restritivo de direitos e como uma plataforma política que subverteu a lógica do Sistema de Garantias dos

Direitos das Crianças e dos Adolescentes (SGDCA) e do SUAS, além de promover uma metodologia alinhada aos ditames dos organismos internacionais.

Ademais, este trabalho se configurou enquanto uma visão crítica da Agenda pela Primeira Infância por seguir (comunicação e promoção da Agenda) de forma independente do todo o histórico movimento de promoção, proteção e defesa dos direitos infantojuvenis. Nesse sentido, propõe que sejam feitos novos estudos para compreender àqueles que advogam - de forma segmentada - pela primeira infância.

A cultura de proteção e promoção da infância e adolescência no âmbito dos três Poderes e de toda a sociedade é fundamental para a construção permanência e aprimoramento de todo o SGD, base principal da sustentação dos direitos infantojuvenis. Assim, este estudo reflete sobre como a repercussão dessa Agenda deve ser crítica e alinhada a todos os direitos infanto-juvenis, sem segmentação.

Existem questões que são transversais a todo o processo de desenvolvimento: a questão racial, os territórios, as vulnerabilidades, as potencialidades e as diversidades presentes onde as infâncias e adolescências se concretizam. A complexidade do desenvolvimento infantojuvenil não pode ser pautada por uma perspectiva individualizante e psicologizante, pois para que as políticas públicas promovam a equidade é preciso criar as condições concretas possíveis de proteger e acolher coletivamente as diferenças das infâncias, adolescências e configurações familiares no Brasil. Portanto, deve ser questionada toda tentativa de restringir e focalizar esses direitos, ao mesmo tempo em que os movimentos pelos direitos da infância precisam se direcionar na garantia dessas políticas universais e não advogar por uma causa específica que não leva em conta a integralidade dos direitos e a prioridade de todas as crianças e adolescentes.

Simionatto (2014, p. 15) aponta para importância do papel crítico da universidade e da rebeldia do intelectual na análise crítica e dialética da ordem vigente, rompendo com a lógica hegemônica que impõe silenciamentos.

Além disso, o código de ética do Serviço Social respalda o pesquisador, pois está vinculado a um projeto comprometido com a democracia e com os interesses históricos da classe trabalhadora, enfrentando os pensamentos ideológicos que defendem a neutralidade da ciência.

De acordo com Behring & Boschetti (2011, p. 22):

Queremos pensar a política social como um processo inscrito na história, com seus momentos de inflexão, de rupturas e continuidades e que implicam

também em mudanças conceituais, com fortes repercuções para a política social.

Assim, esta monografia buscou o exercício da análise crítica a fim de discutir o PCF para além da aparência. Apesar de o PCF ter sido publicizado enquanto Programa que implementa o Marco Legal da Primeira Infância, ele foi restrito em relação ao seu escopo. Sua metodologia, pautada em ações isoladas, representou um avanço conservador, pautado na avaliação de comportamentos, em uma concepção que considerava as famílias inadequadas e, ao mesmo tempo, colocava essa questão no âmbito individual, não discutindo sobre os problemas estruturais.

O PCF atuou de forma limitada, abaixo de todos os deveres consagrados na CF de 1988, no ECA e no Marco legal da Primeira Infância.

A atuação intersetorial não se deu nem no nível federal, nem no território. De acordo com todo material estudado, o PCF também não conseguiu concretizar a intersetorialidade, tanto pelo desenho do programa, como pela conjuntura sociopolítica e econômica presentes.

No âmbito federal, o PCF ao invés de fortalecer as políticas sociais e seus serviços e equipamentos já existentes, representou um esforço no projeto de desmantelamento do SUAS e do SGDCA, subvertendo toda a organização desses sistemas.

O acirramento do conservadorismo, do primeiro-damismo, do voluntarismo, a desprofissionalização, colaboraram com a fragmentação do SUAS, com ações seletivas e focalizadas, restringindo a participação social, a transparência e o controle social.

Respectivamente, as primeiras-damas assumiram o protagonismo de serem “embaixadoras” do PCF, em um movimento pró primeiro-damismo. Considerando o momento de retrocesso político somado à pretensão de corte de gastos como parte do projeto político neoliberal, de maior subordinação da política social aos ditames do capital internacional, o campo dos direitos das crianças, adolescentes e jovens tornou-se alvo de políticas regressivas de direitos. Portanto, não parece ser por acaso que a implementação do PCF e a ascensão da Agenda da Primeira Infância nesses moldes, tenham emergido em tal conjuntura.

A ampliação da ação das organizações não governamentais somada à diminuição do papel do Estado corroborou com uma perspectiva para responder aos interesses do capital. De acordo com o Relatório do INESC (2023), confirma-se um cenário de

desmonte no Governo Bolsonaro observados por quatro movimentos: a desestruturação do Poder Executivo Federal e sua concessão as forças conservadoras, fundamentalistas e privatizantes; a política de morte às pessoas e comunidades que não interessam ao projeto fascista do Governo; o escoamento de recursos para possibilitar as eleições dos aliados do Governo; e a pouca qualificação das equipes que integraram o Governo.

Foram seis anos (2016-2022) em que as públicas que garantem direitos fundamentais foram alvos de ataques, de financiamentos e desconstruções em seus princípios. Além disso, a pandemia de COVID-19 aprofundou as desigualdades já presentes na condição da infância e adolescência no Brasil, impactando diretamente a situação que já era alarmante de crianças e adolescentes, especialmente, negros(as), indígenas e populações das regiões norte e nordeste.

No Governo Temer, em especial em 2017 e 2018, a dinâmica governamental criou incertezas e instabilidade no financiamento da política pública de Assistência Social, criando as condições para um retrocesso envolvendo práticas assistencialistas e o crescimento do terceiro setor. Além disso, em 2019, o Decreto n. 9.759, 2019 extinguiu um conjunto de conselhos participativos e de controle social que não haviam sido criados por lei, além de abolir comissões e grupos consultivos, restringindo espaços de participação e controle social (SOUZA, MEXKO & BENELLI, 2022).

Arcoverde, Alcantara, Bezerra (2019) colocam que o enfoque na criação de programas que caminham na regressão de direitos, no desmonte das políticas sociais e na contramão da política de assistência social, pode ser exemplificado pelo PCF, programa paralelo aos existentes, divergindo dos serviços socioassistenciais e da própria estruturação do sistema da rede de proteção social. Sendo assim, o PCF é pautado na responsabilização das famílias no provimento da proteção social, independente do contexto vivenciado por elas, reiterando as razões da desigualdade, acompanhado da desresponsabilização estatal.

O PCF vai na contramão do SUAS e remete à desresponsabilização do Estado, característica do período anterior à Constituição Federal e à Lei Orgânica da Assistência Social, quando as ações eram operacionalizadas via “terceiro setor” a partir de ações assistencialistas e pela ausência de uma perspectiva dos direitos sociais (ARCOVERDE, ALCANTARA, BEZERRA, 2019, p. 189-190). Assim, o repasse ao terceiro setor da condução das ações do Programa Criança Feliz, em especial na contratação dos profissionais, vão de encontro à primazia da responsabilidade do estado na condução dos serviços da política de assistência social (EMANOEL, 2018).

Assim, o PCF representou um projeto de desconstrução do SUAS, pois subverteu e fragilizou toda a sua organização e instâncias de participação e controle social, subvertendo de forma paliativa as ações de políticas universais, como educação e saúde. Apresentou um arranjo institucional frágil, assim como, o seu monitoramento, fiscalização e avaliação. Como resultados, precarizou a política de recursos humanos do SUAS, reforçou a desprofissionalização da assistência social, permitiu a ingerência de outras políticas e secretarias na execução dos recursos.

A perspectiva do PCF transferiu para as famílias as responsabilidades pelo desenvolvimento individual da criança, oferecendo um serviço com muitos problemas estruturais em sua execução.

Sendo assim, a proteção social à primeira infância tem que ser repensada a partir do SGDCA, onde a política de assistência social deve estar inserida, dentro da lógica do SUAS (benefícios, serviços, programas, dentre outros) e em conjunto com todas as políticas que concretizam os direitos fundamentais (saúde, educação, etc). Além disso, este trabalho buscou a reflexão da pauta e da agenda da Primeira Infância articulada com a defesa pelos direitos de todas as crianças, adolescentes e jovens.

Pois, ao considerar o Brasil como um país com inúmeras e inaceitáveis violações de direitos às crianças e adolescentes, é fundamental questionar a validade de qualquer perspectiva que possa influenciar e possibilitar retrocessos de direitos a essa população.

Se quisermos construir cenários mais favoráveis, no futuro, para garantir a prevalência dos direitos humanos, eis um ponto a ser enfrentado. Um ponto a exigir ações, daqui para frente, na linha da "direção cultural" nem processo de combate à alienação das classes dominadas, dos grupos vulnerabilizados; num processo de conscientização e emancipação de crianças e adolescentes, de suas famílias e de suas comunidades próximas. Concomitantemente, por outro lado, verdadeiros processos de "educação política", para magistrados, gestores, técnicos, agentes públicos (governamentais e societários) precisam urgentemente ser desenvolvidos, nessa linha, combatendo ideologias castradoras e conservadoras, em favor de uma utopia histórica e verossímil, tendo por exemplo, a dignidade, a liberdade, a igualdade e a pluralidade, como bandeiras mobilizadoras e conscientizadoras (NETO, 2012:90-91 apud FÁVERO;PINI;SOUZA et al, 2020, p. 57-58).

Desde a posse do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em primeiro de janeiro de 2023, o slogan do governo passou a ser "União e Reconstrução" e dentre as mudanças institucionais estão a volta de vários Ministérios, além da mudança de seus nomes. O Governo Lula tem como desafio reconstruir todo o desmonte das políticas sociais promovido pelos governos Temer e Bolsonaro. Dentre os desafios, que inclui a Primeira Infância estão: fortalecer o SGDCA, retomar o controle social e os conselhos

participativos, tirar o Brasil do Mapa da Fome, retomar a construção da Proteção Social e fortalecer as políticas universais, em especial educação e saúde. Nesse sentido, o Serviço Social terá papel fundamental:

A reflexão crítica sobre a política social, sua função na dinâmica da reprodução da vida social, principalmente em tempos de retração e extinção de diversos direitos sociais, é um debate fundamental para o Serviço Social, cujo projeto profissional se orienta a partir da liberdade como valor ético-político central.

Na direção da efetivação do projeto profissional, a defesa intransigente dos direitos precisa fazer parte do cotidiano de trabalho do assistente social, quer seja no planejamento, na gestão ou na execução das políticas sociais voltadas à infância e adolescência. Na esteira dessa luta é essencial que se apreenda a relação direta entre o avanço do conservadorismo e os elementos fundantes das relações sociais no capitalismo que se organiza do tripé: exploração, opressão e dominação. Relações Sociais que no contexto da formação e manutenção da sociedade brasileira têm como lócus privilegiado o racismo que retroalimenta a desigualdade de classes e assimetrias no interior da classe trabalhadora. Faz-se necessário, portanto, localizar a infância/adolescência na dinâmica das relações sociais, racialmente fundadas, além de identificar os mecanismos institucionais que reforçam o tratamento diferenciado, leia-se, racista, conforme o grupo étnico-racial, a classe social, o lugar do gênero, a orientação sexual, o local de nascimento, como aspectos essenciais para análise histórica da sociedade brasileira (EURICO, 2020, p. 121).

Concluindo, as ações desenvolvidas pelo PCF - tendo como referência não somente artigos que tecem uma análise crítica, mas os próprios documentos governamentais avaliativos - mostram que essas não foram suficientes para contribuir nem com a quebra com a intergeracionalidade da pobreza, nem com a redução da violência, nem com a diminuição da evasão escolar, nem com a promoção do desenvolvimento infantil – objetivos do Programa. Isso porque, dentre outros fatores apresentados aqui, tais objetivos só podem ser concretizados intersetorialmente, de forma sinérgica, contínua e a longo prazo com participação ativa de todas as políticas públicas capazes de concretizar direitos fundamentais.

A abordagem empregada pelo PCF sobre o significado do desenvolvimento integral se restringiu aos indicadores limitados à observação e ao desenvolvimento psicomotor mais simples, muito distante da possibilidade de promover o desenvolvimento integral. Por fim, este trabalho considera que o PCF longe de ter proporcionado a integralidade na proteção e promoção de direitos, ele se assemelhou a um produto que propagandeia exatamente o que lhe falta: crianças felizes.

## REFERÊNCIAS

- ABDAL A. (2022). O Programa Criança Feliz – um Balanço Crítico de sua Implementação com Ênfase nos Municípios. **Revista Parlamento E Sociedade**, 10(19), 97–121. Recuperado de <https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/243>
- AKERMAN, D. "Infeliz Programa: Criança Feliz é aquela que vive em famílias com proteção social." **V Congresso Brasileiro de Psicologia: Ciência e Profissão**. São Paulo, 2018
- ALMEIDA & LARA, 2005 A EDUCAÇÃO INFANTIL NA DÉCADA DE 1990: ALGUMAS REFLEXÕES EM TEMPOS DE AJUSTES NEOLIBERAIS. Dissertação defendida no Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Estadual de Maringá em 2004 Autor:, Shirlene Vieira de ALMEIDA. Orientadora: LARA, Ângela Mara de Barros. 2004.
- ARCOVERDE A.B.C; ALCANTARA, E.C de; BEZERRA, Ide C. A responsabilização da família na cena contemporânea: particularizando o Programa Criança Feliz. EM PAUTA, Rio de Janeiro \_ 2o Semestre de 2019 - n. 44, v. 17, p. 181 – 195 **Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro**
- ARIÈS, Philippe. História Social da Criança e da Família. 2 ed. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- AZEVEDO, Ana Raquel Dantas de Azevedo. **O Programa Criança Feliz E A Precarização Do Trabalho Do Assistente Social Enquanto Supervisor**: algumas reflexões sobre a temática, 2021. [http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho\\_submissaoid\\_122\\_1226111ceffb3acd.pdf](http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinpp2021/images/trabalhos/trabalho_submissaoid_122_1226111ceffb3acd.pdf)
- BARBOSA, P. P. L. O trabalho dos menores no Decreto 1.313 de 17 de janeiro de 1891. **Revista da USP** - Ano VI, n.10, p.61-86, 2015.
- BRASIL. **Lei no 12.010, de 3 de agosto de 2009**. Brasília, DF, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12010.htm) . Acesso em: 13/06/23
- BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de Março de 2016. **Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei**, n. 8.069. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm)>. Acesso em: 16 jun. 2023.
- BRASIL. LEI N° 8.662, DE 7 DE JUNHO DE 1993. **Dispõe sobre a profissão de Assistente Social e dá outras providências**. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8662.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8662.htm). Acesso em 05 jun. 2023.
- BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social**: Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: Congresso Nacional, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)>. Acesso em: 13/06/23.

**BRASIL. Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social.** Resolução CNAS no 269, de 13 de dezembro de 2006. Brasília: CNAS, 2007. Disponível em: <[www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs](http://www.mds.gov.br/cnas/politica-e-nobs)>. Acesso em: 13/06/23

**BRASIL Adolescentes.** 2. ed. Resolução Conjunta CNAS/CONANDA no 1/2009, de 18 de junho de 2009. Brasília: CNAS; CONANDA, 2009a. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes\\_tecnicas\\_final.pdf](http://www.mds.gov.br/cnas/noticias/orientacoes_tecnicas_final.pdf)>. Acesso em 13/06/23.

**BRASIL. Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito à Convivência Familiar e Comunitária.** Resolução Conjunta CNAS/CONANDA no 1, de 13 de dezembro de 2006. Brasília, CONANDA e CNAS, 2006. Acesso em: 13/06/23

**BRASIL . Política Nacional de Assistência Social.** Resolução CNAS no 145, de 15 de outubro de 2004. Brasília: CNAS, 2004. Acesso em 13/06/23

**BRASIL. Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Resolução CNAS no 109, de 11 de novembro de 2009. Brasília: CNAS, 2009b. Acesso em 13/06/23

**BRASIL.. Estatuto da Criança e do Adolescente – Lei no 8.069, de 13 de julho de 1990.** Brasília: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm).

**BRASIL. Marco Legal da Primeira Infância– Lei 13.257, de março de 2016, de 13 de julho de 1990.** Brasília: Congresso Nacional, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8069.htm).

**BRASIL . Avaliação de implementação do Programa Criança Feliz.** Brasília: SAGI/Ministério da Cidadania., 2019. Disponível em: [https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio\\_0211.pdf](https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_0211.pdf)

**BRASIL. Guia de políticas e programas.** Brasília: MDS, 2017.

**BRASIL. A participação do SUAS no Programa Criança Feliz.** Brasília, 2017.

**BRASIL. Criança Feliz:** Guia para Visita Domiciliar, Brasília, 2017d.

**BRASIL. Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004.** Brasília, 2005.

**BRASIL, Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (2006)**

**BRASIL. Programa Criança Feliz:** a intersetorialidade na visita disciplinar. Brasília: MDS, 2017.

**BRITO, R.F.G; PONTES, H.P; FROTA, M.F.** Um retrato da Primeira Infância em situação de Pobreza. Revista Brasileira em Promoção da Saúde. VI seminário internacional em Promoção da Saúde. 2018

**BEHRING, Elaine.** Brasil Em Contrarreforma: Desestruturação Do Estado E Perda De Direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

BERNARDI, D.C.F. Medidas de proteção e o direito à convivência familiar e comunitária. In: Fávero, E.T; PINI, F.R.O; Silva, M.L.de O e (Orgs). **ECA e a proteção integral de crianças e adolescentes**. Editora Cortez, 2020 (95-112).

BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: Conselho Federal Serviço Social (CFESS) e Associação Brasileira De Ensino E Pesquisa Em Serviço Social (ABEPSS) (Org.). **Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília--DF: CFESS/ABEPSS. 2009.

BRAZ, M. O Golpe das Ilusões democráticas e a ascensão do conservadorismo reacionário **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 128, p. 85-103, jan./abr. 2017Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sssoc/a/J74WJRdJH6sHMHC9MhSDc8Q/?format=pdf&lang=pt>

**CÂMARA DOS DEPUTADOS. Primeira Infância: Avanços do marco legal da primeira infância.** Relator Osmar Terra, Brasilia 2016 (527p.). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>

CAMPOS, R. Programa Criança Feliz: um salto histórico para o passado. **Práxis Educativa**, [S. l.], v. 15, p. 1–22, 2020. DOI: 10.5212/PraxEduc.v15.15445.087. Disponível em: <https://revistas.uepg.br/index.php/praxeducativa/article/view/15445>. Acesso em: 5 jul. 2023.

CAPILHEIRA, Carolina. O Programa Criança Feliz e o governamento da infância contemporânea. Dissertação, IE-FURG, 2018. Disponível em: <https://sistemas.furg.br/sistemas/sab/arquivos/bdtd/0000012274.pdf>

CARNEIRO, A. M. F.; ARAUJO, C. C.; DE ARAUJO, M. do S. S. Política de Assistência Social no período 1988-2018: construção e desmonte. **SER Social**, [S. l.], v. 21, n. 44, p. 29–47, 2019. DOI: 10.26512/ser\_social.v21i44.23479. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/23479](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23479). Acesso em: 28 maio. 2022.

CASTILHO, DANIELA RIBEIRO, LEMOS, ESTHER LUÍZA DE SOUZA E GOMES, VERA LÚCIA BATISTA. Crise do capital e desmonte da Seguridade Social: desafios (im)postos ao Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade [online]**. 2017, n. 130 [Acessado 28 Maio 2022] , pp. 447-466. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-6628.118>>. ISSN 2317-6318. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.118>.

CASTRO, M.N. de; MELO, A.A.C.A e; PEREIRA. J.M.F. CARMO, L.N, 2016 O direito à convivência familiar e comunitária: apontamentos sobre a trajetória brasileira e reflexões sobre as especificidades da Primeira infância In. Câmara dos Deputados. **Primeira Infância: Avanços do marco legal da primeira infância**. Relator Osmar Terra, Brasilia 2016 (76-81p) Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>

CASTRO, M.A. DE; SOUSA, A.P.P. DE História das creches no Brasil até a Constituição de 1988. XIX ECHE – **Encontro Cearense de História da Educação; IV**

**Encontro Nacional do Núcleo de História e Memória da Educação.** Fortaleza – CE/17 a 19 de setembro de 2015.

CAVALCANTI, C. D., & RIVEROS, J. L. T. (2020). Política social e garantia de direitos: uma análise do programa criança feliz na proteção à primeira infância no contexto do capitalismo dependente. **Caderno Virtual**, 3(48). Recuperado de <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/4847>

CECCON, C. As crianças são o Brasil de Hoje: elas não podem esperar. In. Câmara dos Deputados. **Primeira Infância: Avanços do marco legal da primeira infância**. Relator Osmar Terra, Brasília 2016 (76-81p) Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>

CFESS. Nota pública — **Primeiro-damismo, voluntariado e a felicidade da burguesia brasileira**, de 7/10/2016. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/visualizar/noticia/cod/1301>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

CFESS. Nota pública **Por que dizer não ao Programa Criança Feliz**, de 07/03/2017. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/js/library/pdfjs/web/viewer.html?pdf=/arquivos/2017-NotaPublicaCFESS-NaoAoProgramaCriancaFeliz.pdf>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

**CONTROLADORIA- GERAL DA UNIAO. Relatório de avaliação nº 201902305**  
**Programa Criança Feliz no Estado de Goiás.** Ministério da Cidadania Exercício 2019

Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Relatório Justiça começa na infância: fortalecendo a atuação do sistema de justiça na promoção de direitos para o desenvolvimento humano integral / Conselho Nacional de Justiça; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. – Brasília: CNJ, 2022.

COELHO R. Política Nacional de educação infantil: pelo direito das crianças de zero a seis anos à educação. In. Câmara dos Deputados. **Primeira Infância: Avanços do marco legal da primeira infância**. Relator Osmar Terra, Brasília 2016 (187-193p) Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/acamara/estruturaadm/altosestudos/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>

**CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS-Programa Criança Feliz — Primeira Infância no Suas.** Assistência Social — Março de 2017.  
<[www.cnm.org.br](http://www.cnm.org.br)>. [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Programa%20Criança%20Feliz%20-%20Primeira%20Infância%20no%20Suas%20\(2a%20Edicao\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Programa%20Criança%20Feliz%20-%20Primeira%20Infância%20no%20Suas%20(2a%20Edicao).pdf)

CORBANEZI, E. É preciso adaptar-se: uma genealogia crítica das fontes evolucionistas do neoliberalismo / It is necessary to adapt: a critical genealogy of the evolutionist sources of neoliberalism. **Sociologias**, [S. l.], v. 23, n. 58, p. 458–472, 2021. DOI: 10.1590/15174522-108851. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/sociologias/article/view/108851>. Acesso em: 28 maio. 2022.

CRONEMBERGER, I.H. G. M; TEIXEIRA, S.M. O sistema de proteção social brasileiro, política de assistência social e a atenção à família. **Pensando fam.**, Porto

Alegre , v. 19, n. 2, p. 132-147, dez. 2015. Disponível em <[http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-494X2015000200011&lng=pt&nrm=iso](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-494X2015000200011&lng=pt&nrm=iso)>. acessos em 29 maio 2023.

DIDONET, V. Trajetória dos direitos da criança no Brasil – de menor e desvalido a criança cidadã, sujeito de direitos. In. Câmara dos Deputados. **Primeira Infância: Avanços do marco legal da primeira infância**. Relator Osmar Terra, Brasília 2016 (60-75) Disponível em:  
<https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>

ELIAS, M. F.M. MOVIMENTOS POPULARES, POLÍTICAS PÚBLICAS E DIREITOS DE CIDADANIA NO BRASIL. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 22, n. 44, p. 319-334, jul./dez. 2022. ISSN 2238-1856

EMANOEL, M. R. DOS S. M. (2019). POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONSERVADORISMO: da concepção ao risco do desmonte. **Revista De Políticas Públicas**, 22(2), 863–881.  
<https://doi.org/10.18764/2178-2865.v22n2p863-881>

EURICO, M.C. Crescer e se desenvolver como sujeitos de direitos: artimanhas do racismo estrutural Resistências ao desmonte do ECA In. Fávero, E.T; PINI, F.R.O; Silva, M.L.de O e (Orgs). **ECA e a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes**. São Paulo: Cortez Editora, 1º edição, 2020. P.113-128.

FARINELLI, C.C.; PIERINI, A.J. O **Sistema de Garantia de Direitos e a Proteção Integral à criança e ao adolescente: uma revisão bibliográfica** O social em Questão, XIX, nº35, 2016.  
[http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ\\_35\\_3\\_Farinelli\\_Pierini.pdf](http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_35_3_Farinelli_Pierini.pdf)

FÁVERO T. E; PINI. O.R.F.; SILVA O. L.M (orgs) Resistências ao desmonte do ECA In. \_\_\_\_\_.(orgs). **ECA e a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes**. São Paulo: Cortez Editora, 1º edição, 2020. P.11-15.

FERRAREZI, Roseli Elisabete, Evolução das políticas dirigidas à infância e adolescência. Dissertação de Mestrado Orientadora Maria Ferreira Santos Farah FGV/EAESP/1995. Disponível em:  
<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5327/1199600054.pdf>

GUIMARÃES, C. M. A história da atenção à criança e da infância no Brasil e o surgimento da creche e da pré-escola. **Revista Linhas**. Florianópolis, v. 18, n. 38, p. 80-142, set./dez. 2017.

HOEVELER. R.C.; CARDOSO, J.V. de O. Conservadorismo, Neoliberalismo E Políticas Sociais Na Contemporaneidade Latino-Americana. **Temporalis**, Brasília (DF), ano 22, n. 43, p. 34N52, jan./jun. 2022.

INESC 2021 **A conta do desmonte** – Balanço Geral do Orçamento da União, 2021.

INESC 2023 **Depois do Desmonte** Balanço Geral do Orçamento da União, 2022.

JUNIOR, A. DE O. E S; GENÉSIO, S.M. Implementação Do Programa Criança Feliz: Reflexões/Relações a partir da Política Pública De Assistência Social. **X Jornada Internacional Políticas públicas.** Trabalho alienado, destruição da natureza e crise de hegemonia. 16 a 19 nov/2021 (ambiente virtual)

LANFRANCHI, V.A.P. Movimentos sociais na defesa dos direitos da criança e do adolescente. In: FÁVERO T. E; PINI. O.R.F.; SILVA O. L.M (orgs) **ECA e a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes** Cortez Editora, 1º edição, São Paulo, 2019 (181-196).

LIMA, A.C.do P.; CAMPOS R. Programa Criança Feliz: Erradicar a Pobreza Responsabilizando as Mulheres. **Zero-a-Seis**, Florianópolis, v. 24, n. 46, p. 1436-1456, jul./dez., 2022. Universidade Federal de Santa Catarina. ISSN 1980-4512. DOI: <https://doi.org/10.5007/1980-4512.2022>.

MDSA. **Portaria Interministerial n. 01, de 04 de abril de 2018.** Promoção da intersetorialidade, no âmbito do Programa Criança Feliz, 2018 d.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 13. ed., São Paulo: Hucitec, 2013.

MONTOYA, Natália et al. Programa Criança Feliz: um olhar para as ações intersetoriais da primeira infância. Dissertação, MPGPP-FGV, 2018. Disponível em: [https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/25719/TCC%20-%20Politicas%20de%20Primeira%20Infancia\\_com%20%20ajustes%20secretaria.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/25719/TCC%20-%20Politicas%20de%20Primeira%20Infancia_com%20%20ajustes%20secretaria.pdf?sequence=3&isAllowed=y)

MORAES, C. A. de S.. (2017). Pesquisa em Serviço Social: concepções e críticas 1. **Revista Katálysis**, 20(3), 390–399. <https://doi.org/10.1590/1982-02592017v20n3p390>

MUNHOZ, T.N; SANTOS, I.S; BLUMENBERG, C.; BARCELOS RS; BORTOLOTTO, CC, MATIJASERVICH A. et al. Fatores associados ao desenvolvimento infantil em crianças brasileiras. **Cad de Saúde Pública**, 38 (2), 2022.

MURAD, J.G.P. O jovem em situação de privação de liberdade e o seu acesso aos programas de atendimento às crianças e adolescentes na cidade de Ribeirão Preto antes e depois da internação na FEBEM; 2003. Dissertação (Mestrado em Psicologia) - Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Ribeirão Preto USP. Orientadora: Rosalina Carvalho da Silva.

NASCIMENTO, F. S., PAIVA, A. M; SANTOS, I. S.; SILVA, T. M. O; NUNES, N. R. DE A. (2022). Criança Feliz: o infeliz retorno ao conservadorismo. **Revista Eletrônica Mutações**, 15(24), 4–25. Recuperado de//periodicos.ufam.edu.br/index.php/relem/article/view/10944

NASCIMENTO, SUELI DO. Reflexões sobre a intersetorialidade entre as políticas públicas. **Serviço Social & Sociedade** [online]. 2010, n. 101 pp. 95-120.

NETO, W.N. Desenvolvimento: em favor de uma utopia histórica verossímil! In: FÁVERO T. E; PINI. O.R.F.; SILVA O. L.M (orgs) **ECA e a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes** Cortez Editora, 1º edição, São Paulo, 2019 (45-60).

NUNES, A **primeira infância no contexto do sistema de garantia de direitos**. Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Câmara dos Deputados. Brasil, 2016 (263-276).

ONU. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança**. 1989. Disponível em <[http://www.onubrasil.org.br/doc\\_criancaphp](http://www.onubrasil.org.br/doc_criancaphp)>.

PAULA, P.A.G. de ECA e suas mudanças em 30 anos de vigência. In: FÁVERO T. E; PINI. O.R.F.; SILVA O. L.M (orgs) **ECA e a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes** Cortez Editora, 1º edição, São Paulo, 2020 (147-162).

PENN, HELEN. Primeira infância: a visão do Banco Mundial. **Cadernos de Pesquisa** [online]. 2002, n. 11 p. 07-24.

PEREIRA, M. S. Modelo de Implementação Federal do Programa Criança Feliz: uma análise crítica dos seus instrumentos normativos/ Cachoeira, BA, 2019. Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia.

Plano Nacional Primeira Infância: 2010 - 2022 | 2020 - 2030 / Rede Nacional Primeira Infância (RNPI); ANDI Comunicação e Direitos. - 2a ed. (revista e atualizada). - Brasília, DF: RNPI/ANDI, 2020.

POTYARA A. PEREIRA-PEREIRA **Por que sou contra a focalização de políticas sociais?** 2018.

QUEIROZ, E. de C. Marco Legal pela Primeira infância: uma grande oportunidade. In: Câmara dos Deputados. Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. **Primeira Infância: Avanços do marco legal da primeira infância**. Relator Osmar Terra, Brasilia 2016 (82-88). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>

RODRIGUES DOS SANTOS M. EMANUEL, MARIANA. POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONSERVADORISMO: da concepção ao risco do desmonte. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 22, núm. 2, 2018, Julho-Dezembro, pp. 863-881 Universidade Federal do Maranhão, Brasil.

RODRIGUES, A.P.C.M.; CRUZ, S.H.V. Programa Criança Feliz: reflexões sobre o atendimento à infância no Brasil e os efeitos dessa política na garantia de direitos das crianças na Primeira infância. **Revista Pedagógica**, Chapecó, v.22, p.1-16, 2020. DOI: <http://dx.doi.org/10.22196/rp.v22i0.4570>

ROSEMBERG F. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil: history repeats. **Cad Pesqui [Internet]**. 2002Mar;(115):25-63. Available from: <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000100002>

- ROSEMBERG, F. (2013). Expansão da educação infantil e processos de exclusão. **Cadernos De Pesquisa**, (107), 7–40. Recuperado de <https://publicacoes.fcc.org.br/cp/article/view/678>
- ROSSETTI-FERREIRA, M. C., RAMON, F., & SILVA, A. P. S. (2002). Políticas de atendimento à criança pequena nos países em desenvolvimento. **Cadernos De Pesquisa**, (115), 65–100. <https://doi.org/10.1590/S0100-15742002000100003>
- SHONKOFF, J.P Investindo em ciência para fortalecer as bases da aprendizagem, do comportamento e da saúde ao longo da vida. In Câmara dos Deputados. **Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Câmara dos Deputados. Brasil, 2016 (89-102) Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>
- SILVA, E. R. A. **O direito à convivência familiar e comunitária:** os abrigos para crianças e adolescentes no Brasil. Brasília: Ipea; CONANDA, 2003. Acesso em: 13/06/23
- SILVA, R. I. Participação popular e controle democrático das Políticas de Infância e Adolescência. In: FÁVERO T. E; PINI. O.R.F.; SILVA O. L.M (orgs) **ECA e a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes** Cortez Editora, 1º edição, São Paulo, 2020 (147-162).
- SILVA, R. R. (2021). ASSISTÊNCIA SOCIAL NO NEOLIBERALISMO: uma análise no contexto da pandemia da COVID-19. **Revista De Políticas Públicas**, 25(1), 26–45. <https://doi.org/10.18764/2178-2865.v25n1p26-45>
- SILVA, L. A.L.da Mecanismos da construção federal da intersetorialidade no Programa Bolsa Família: o papel das burocracias. **Revista do Serviço Público (RSP)** v. 64,n3, p.327-350 jun, 2013. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1791>
- SILVA, ROGÉRIO RENATO, & MARINO, EDUARDO (2022). Por que é importante investir em avaliações de políticas, programas e serviços voltados à primeira infância. **Revista Brasileira de Avaliação**, 11(3 spe), e112122. <https://doi.org/10.4322/rbaval202211021>
- SILVA, SHEYLA SUELY DE SOUZA Contradições da Assistência Social no governo "neodesenvolvimentista" e suas funcionalidades ao capital. **Serviço Social & Sociedade** [online]. 2013, n. 113 [Acessado 28 Maio 2022] , pp. 86-105. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0101-66282013000100004>>. Epub 02 Abr 2013. ISSN 2317-6318. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282013000100004>.
- SILVEIRA, J.I. Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serv. Soc. Soc;** (130):487-506, set dez. 2017. Disponível em: <https://pesquisa.bvsalud.org/portal/resource/pt/biblio-903999> Acesso em: 14/07/2023.
- SIMIONATTO, I. (2014). Intelectualidade, política e produção do conhecimento: desafios ao Serviço Social. **Serviço Social & Sociedade**, (117), 7–21. <https://doi.org/10.1590/S0101-66282014000100002>

SOARES, E.A.A de A. Programa Criança Feliz e Auxílio Brasil: A refilantropização e a financerização das políticas sociais. **Brazilian Jornall of Development.**, Curitiba, v.8, n12, p 79643-79662.dec,2022

SOUZA C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias** n.16, p 20-45, jul. 2006.

SOUZA, G., SOARES, M. G. M. Contrarreformas e Recuo Civilizatório: Um Breve Balanço Do Governo Temer. **SER Social**, [S. l.], v. 21, n. 44, p. 11–28, 2019. DOI: 10.26512/ser\_social.v21i44.23478. Disponível em: [https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/23478](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23478). Acesso em: 27 mar. 2023.[https://periodicos.unb.br/index.php/SER\\_Social/article/view/23478/21169](https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/23478/21169)

SOUZA, W. A., MEXKO, S., & BENELLI, S. J. (2022). Política de Assistência Social e Processo de Estratégia de Hegemonia no Brasil . **Psicologia: Ciência E Profissão**, 42, e232592. <https://doi.org/10.1590/1982-3703003232592>

SPOSATI, A. ECA e a interface com a LOAS. In: FÁVERO T. E; PINI. O.R.F.; SILVA O. L.M (orgs) **ECA e a Proteção Integral de Crianças e Adolescentes** Cortez Editora, 1º edição, São Paulo, 2019 (61-76).

SPOZATI, Adaílza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. In **Serv. Soc.** N° 130, 2017.

TAUHATA, T.;CASSOLI, T. O Governo da Adolescência e seus deslocamentos. Educação em Revista, [S.I]. v.36,n.1, 2020. TONILO, Charles. Visita amigável entre os pobres: um manual para trabalhadores da caridade, de Mary Ellen Richmond. **Serviço Social & Sociedade [online]**. 2019, n. 136 [Acessado 13 Junho 2023], pp. 583-588. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/0101-6628.196>>. Epub 23 Set 2019. ISSN 2317-6318. <https://doi.org/10.1590/0101-6628.196>.

VICTORA C. Evidências científicas sobre a importância da primeira infância: a estratégia dos 1000 dias. In Câmara dos Deputados. **Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância**. Câmara dos Deputados. Brasil, 2016 . (103-117). Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/altosestudos/pdf/obra-avancos-do-marco-legal-da-primeira-infancia>

## ANEXO I

Título	Títulos publicados e não publicados
UM RETRATO DA PRIMEIRA INFÂNCIA EM SITUAÇÃO DE POBREZA (artigo)	REVISTA BRASILEIRA EM PROMOÇÃO DA SAÚDE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO NEOLIBERALISMO: UMA ANÁLISE NO CONTEXTO DA PANDEMIA DA COVID-19 (artigo)	REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2021
POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONSERVADORISMO: DA CONCEPÇÃO AO RISCO DE DESMONTE (artigo)	REVISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 2018
CRISE DO CAPITAL E DESMONTE DA SEGURIDADE SOCIAL: DESAFIOS (IM)POSTOS AO SERVICO SOCIAL (artigo)	SERV.SOC.SOC. 2017
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROCESSO DE ESTRATÉGIA DE HEGEMONIA NO BRASIL (artigo)	PSICOLOGIA: CIÊNCIA E PROFISSÃO, 2022.
CONTRADIÇÕES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO GOVERNO NEODESENVOLVIMENTISTA E SUAS FUNCIONALIDADES AO CAPITAL (artigo)	SERV. SOC. SOC, 2013.
A RESPONSABILIZAÇÃO DA FAMÍLIA NA CENA CONTEMPORÂNEA: PARTICULARIZANDO O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ. (artigo)	REVISTA DA FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL DA UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2019.
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM RISCO: CONSERVADORISMO E LUTA SOCIAL POR DIREITOS. (artigo)	SERV. SOC. SOC, 2017
TRANSITORIEDADE DA FELICIDADE DA CRIANÇA BRASILEIRA (artigo)	SERV. SOC. SOC, 2017
POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO PERÍODO DE 1988-2018: CONSTRUÇÃO E DESMONTE. (artigo)	SER SOCIAL, 2019.
MODELO DE IMPLEMENTAÇÃO FEDERAL DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS SEUS INSTRUMENTOS NORMATIVOS	(DISSERTAÇÃO PSICOLOGIA)

<b>O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ E O GOVERNAMENTO DA INFÂNCIA CONTEMPORÂNEA</b>	(DISSERTAÇÃO EDUCAÇÃO)
O DISCURSO SOBRE A CRIANÇA FELIZ: O GOVERNO DA POPULAÇÃO INFANTIL BRASILEIRA	(DISSERTAÇÃO EDUCAÇÃO)
OS DESAFIOS DA INTERSETORIALIDADE NO ÂMBITO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ BRASILIENSE	Dissertação de mestrado FGV <a href="https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/33146">https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/33146</a>
PROGRAMA CRIANÇA FELIZ: ESTUDO DE CASO SOBRE SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO	Revista Brasileira de avaliação <a href="https://www.raval.org.br/article/doi/10.4322/raval202211012">https://www.raval.org.br/article/doi/10.4322/raval202211012</a>
PROGRAMA CRIANÇA FELIZ: ERRADICAR A POBREZA RESPONSABILIZANDO AS MULHERES	Periódicos UFSC <a href="https://periodicos.ufsc.br/index.php/zero/seis/article/view/84994/51883">https://periodicos.ufsc.br/index.php/zero/seis/article/view/84994/51883</a>
O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ – UM BALANÇO CRÍTICO DE SUA IMPLEMENTAÇÃO COM ÊNFASE NOS MUNICÍPIOS	revista parlamento e sociedade <a href="https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/243">https://parlamentoesociedade.emnuvens.com.br/revista/article/view/243</a>
CRIANÇA FELIZ O INFELIZ RETORNO AO CONSERVADORISMO	Revista Mutações (Serviço Social) <a href="https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/relem/article/view/10944">https://periodicos.ufam.edu.br/index.php/relem/article/view/10944</a>
PROGRAMA CRIANÇA FELIZ REFLEXÕES SOBRE O ATENDIMENTO À INFÂNCIA NO BRASIL E OS EFEITOS DESSA POLÍTICA NA GARANTIA DE DIREITOS DAS CRIANÇAS NA PRIMEIRA INFÂNCIA	Revista do programa de Pós-graduação em Educação - PPGE <a href="https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7918870">https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7918870</a>
POLÍTICA SOCIAL E GARANTIA DE DIREITOS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ NA PROTEÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA NO CONTEXTO DO CAPITALISMO DEPENDENTE.	Revista Caderno Virtual <a href="https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/4847">https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/4847</a>
PROGRAMA CRIANÇA FELIZ E AUXILIO BRASIL: A REFILANTROPIZAÇÃO E A	Brazilian Journal of Development <a href="https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/55486/40851">https://ojs.brazilianjournals.com.br/ojs/index.php/BRJD/article/view/55486/40851</a>

FINANCEIRIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	
O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ E O GOVERNAMENTO DA INFÂNCIA CONTEMPORÂNEA	Dissertação <a href="https://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/8355/0000012274.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y">https://repositorio.furg.br/bitstream/handle/1/8355/0000012274.pdf?sequence=1&amp;isAllowed=y</a>
DESMONTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DA CRISE BRASILEIRA: CAMINHOS E DESAFIOS PARA A POLÍTICA	BJD Brazilian Journal of Development file:///Users/Marconi/Downloads/admin,+ART.029.BJD.pdf
POR QUE É IMPORTANTE INVESTIR EM AVALIAÇÕES DE POLÍTICAS, PROGRAMAS E SERVIÇOS VOLTADOS À PRIMEIRA INFÂNCIA	Revista Brasileira de Avaliação <a href="https://www.rbaval.org.br/article/10.4322/rbaval202211021/pdf/rbaval-11-3+spe-e112122.pdf">https://www.rbaval.org.br/article/10.4322/rbaval202211021/pdf/rbaval-11-3+spe-e112122.pdf</a>
SUPERANDO DESAFIOS E CONSTRUINDO POSSIBILIDADES: BOAS PRÁTICAS QUE GARANTEM O CUIDADO NA PRIMEIRA INFÂNCIA	Revista Primeira Infância em foco <a href="https://www.mds.gov.br/webarquivos/cidadania/SNAPI%20-%20Crian%C3%A7a%20Feliz/REVISTA%20PRIMEIRA%20INFANCIA_N1.pdf#page=49">https://www.mds.gov.br/webarquivos/cidadania/SNAPI%20-%20Crian%C3%A7a%20Feliz/REVISTA%20PRIMEIRA%20INFANCIA_N1.pdf#page=49</a>