

Ciência Política: Debates temáticos

Elói Martins Senhoras
(Organizador)

Atena
Editora
Ano 2022



Ciência Política: Debates temáticos

Elói Martins Senhoras
(Organizador)

Atena
Editora
Ano 2022



Editora chefe

Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Editora executiva

Natalia Oliveira

Assistente editorial

Flávia Roberta Barão

Bibliotecária

Janaina Ramos

Projeto gráfico

Camila Alves de Cremo

Daphynny Pamplona

Gabriel Motomu Teshima

Luiza Alves Batista

Natália Sandrini de Azevedo

Imagens da capa

iStock

Edição de arte

Luiza Alves Batista

2022 by Atena Editora

Copyright © Atena Editora

Copyright do texto © 2022 Os autores

Copyright da edição © 2022 Atena Editora

Direitos para esta edição cedidos à Atena Editora pelos autores.

Open access publication by Atena Editora



Todo o conteúdo deste livro está licenciado sob uma Licença de Atribuição *Creative Commons*. Atribuição-Não-Comercial-NãoDerivativos 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0).

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Todos os manuscritos foram previamente submetidos à avaliação cega pelos pares, membros do Conselho Editorial desta Editora, tendo sido aprovados para a publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

Conselho Editorial**Ciências Humanas e Sociais Aplicadas**

Prof. Dr. Adilson Tadeu Basquerote Silva – Universidade para o Desenvolvimento do Alto Vale do Itajaí

Prof. Dr. Alexandre de Freitas Carneiro – Universidade Federal de Rondônia

Prof. Dr. Alexandre Jose Schumacher – Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná

Prof. Dr. Américo Junior Nunes da Silva – Universidade do Estado da Bahia

Profª Drª Ana Maria Aguiar Frias – Universidade de Évora

Profª Drª Andréa Cristina Marques de Araújo – Universidade Fernando Pessoa



Prof. Dr. Antonio Carlos da Silva – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Gasparetto Júnior – Instituto Federal do Sudeste de Minas Gerais
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Arnaldo Oliveira Souza Júnior – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Carlos Antonio de Souza Moraes – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Crisóstomo Lima do Nascimento – Universidade Federal Fluminense
Prof^o Dr^a Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Daniel Richard Sant’Ana – Universidade de Brasília
Prof. Dr. Deyvison de Lima Oliveira – Universidade Federal de Rondônia
Prof^o Dr^a Dilma Antunes Silva – Universidade Federal de São Paulo
Prof. Dr. Edvaldo Antunes de Farias – Universidade Estácio de Sá
Prof. Dr. Elson Ferreira Costa – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Eloi Martins Senhora – Universidade Federal de Roraima
Prof. Dr. Gustavo Henrique Cepolini Ferreira – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Humberto Costa – Universidade Federal do Paraná
Prof^o Dr^a Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Prof. Dr. Jadilson Marinho da Silva – Secretaria de Educação de Pernambuco
Prof. Dr. Jadson Correia de Oliveira – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. José Luis Montesillo-Cedillo – Universidad Autónoma del Estado de México
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Kárpio Márcio de Siqueira – Universidade do Estado da Bahia
Prof^o Dr^a Keyla Christina Almeida Portela – Instituto Federal do Paraná
Prof^o Dr^a Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Prof^o Dr^a Lucicleia Barreto Queiroz – Universidade Federal do Acre
Prof. Dr. Luis Ricardo Fernandes da Costa – Universidade Estadual de Montes Claros
Prof. Dr. Lucio Marques Vieira Souza – Universidade do Estado de Minas Gerais
Prof^o Dr^a Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Prof^o Dr^a Marianne Sousa Barbosa – Universidade Federal de Campina Grande
Prof. Dr. Marcelo Pereira da Silva – Pontifícia Universidade Católica de Campinas
Prof^o Dr^a Maria Luzia da Silva Santana – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Miguel Rodrigues Netto – Universidade do Estado de Mato Grosso
Prof. Dr. Pedro Henrique Máximo Pereira – Universidade Estadual de Goiás
Prof. Dr. Pablo Ricardo de Lima Falcão – Universidade de Pernambuco
Prof^o Dr^a Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof^o Dr^a Rita de Cássia da Silva Oliveira – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Rui Maia Diamantino – Universidade Salvador
Prof. Dr. Saulo Cerqueira de Aguiar Soares – Universidade Federal do Piauí
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof^o Dr^a Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Prof^o Dr^a Vanessa Ribeiro Simon Cavalcanti – Universidade Católica do Salvador
Prof. Dr. William Cleber Domingues Silva – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins



Ciência política: debates temáticos

Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Mariane Aparecida Freitas
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: Os autores
Organizador: Elói Martins Senhoras

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C569 Ciência política: debates temáticos / Organizador Elói Martins Senhoras. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2022.

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-5983-966-7

DOI: <https://doi.org/10.22533/at.ed.667221402>

1. Ciência política. I. Senhoras, Elói Martins (Organizador). II. Título.

CDD 320

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br



Atena
Editora
Ano 2022

DECLARAÇÃO DOS AUTORES

Os autores desta obra: 1. Atestam não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação ao artigo científico publicado; 2. Declaram que participaram ativamente da construção dos respectivos manuscritos, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final do manuscrito para submissão.; 3. Certificam que os artigos científicos publicados estão completamente isentos de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirmam a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhecem terem informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autorizam a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.



DECLARAÇÃO DA EDITORA

A Atena Editora declara, para os devidos fins de direito, que: 1. A presente publicação constitui apenas transferência temporária dos direitos autorais, direito sobre a publicação, inclusive não constitui responsabilidade solidária na criação dos manuscritos publicados, nos termos previstos na Lei sobre direitos autorais (Lei 9610/98), no art. 184 do Código penal e no art. 927 do Código Civil; 2. Autoriza e incentiva os autores a assinarem contratos com repositórios institucionais, com fins exclusivos de divulgação da obra, desde que com o devido reconhecimento de autoria e edição e sem qualquer finalidade comercial; 3. Todos os e-book são *open access*, *desta forma* não os comercializa em seu site, sites parceiros, plataformas de *e-commerce*, ou qualquer outro meio virtual ou físico, portanto, está isenta de repasses de direitos autorais aos autores; 4. Todos os membros do conselho editorial são doutores e vinculados a instituições de ensino superior públicas, conforme recomendação da CAPES para obtenção do Qualis livro; 5. Não cede, comercializa ou autoriza a utilização dos nomes e e-mails dos autores, bem como nenhum outro dado dos mesmos, para qualquer finalidade que não o escopo da divulgação desta obra.



APRESENTAÇÃO

O campo epistemológico da Ciência Política tem evoluído ao longo do tempo a partir da conformação de um campo de poder entre diferentes recortes teórico-metodológicos, demonstrando que a despeito da conformação de determinados paradigmas, escolas ou correntes científicas há um rico pluralismo epistemológico de análise e reflexão sobre as ideais e a realidade política.

Em um contexto de compressão espaço temporal das relações humanas, os processos e interações se tornam cada vez mais fluidos e permeados por distintos vetores de hibridização sociocultural, oportunizando a emergência de debates temáticos pertencentes ao espectro existente entre o tradicional e o inovativo, permeados por polarizações ou mesmo mesclas entre novas e velhas dinâmicas, com progressismos e anacronismos.

A complexidade existente no mundo material e do mundo das ideias é captada neste livro a partir de uma construção em quatro capítulos que compartilham a preocupação de apresentar os respectivos debates e análises temáticas dentro de um explícito rigor científico, sem perder a contextualização de um implícito ecletismo teórico-metodológico presente na obra como um todo.

Caracterizado por uma natureza exploratória, descritiva e explicativa quanto aos fins e por uma abordagem qualitativa quanto aos meios, este livro foi organizado com base em diferentes recortes teórico-metodológicos e por meio de um trabalho colaborativo entre seis pesquisadores de distintas instituições e estados brasileiros, o que possibilitou uma imersiva abordagem sobre a realidade empírica e as ideias políticas.

Ao combinar análise e reflexão, teoria e empiria, os quatro capítulos do presente livro apresentam discussões que transversalmente abordam o campo político em sua materialidade no mundo real e na dimensão das ideias, partindo da escala nacional até se chegar à escala internacional, a fim de se explorar diferentes debates temáticos.

Alicerçado na pluralidade do pensamento, no estado da arte e na capacidade dialógica dos estudos com a fronteira do conhecimento no campo das Ciências Políticas, este livro traz subsídios para a análise e interpretação das ideias políticas e a realidade contemporânea, propiciando uma oportunidade ímpar para um amplo público de leitores se enriquecer teórica e metodologicamente com uma agenda temática aberta de estudos.

Excelente leitura!

Elói Martins Senhoras

SUMÁRIO

CAPÍTULO 1	1
SOCIAL-DEMOCRACIA E O BRASIL: A MATRIZ SOCIAL-DEMOCRÁTICA NA PERIFERIA (1930-1994)	
Jeferson Alexandre Miranda	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214021	
CAPÍTULO 2	19
A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE CRONOLÓGICA DE SUAS NORMATIVAS	
Mailson Santos Pereira	
Nilson Weisheimer	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214022	
CAPÍTULO 3	39
TRANSPARÊNCIA ATIVA E PASSIVA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	
Elói Martins Senhoras	
Cândida Alzira Bentes de Magalhães Senhoras	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214023	
CAPÍTULO 4	49
LIBERDADE COMO NÃO-DOMINAÇÃO E A SOBERANIA GLOBALIZADA POR PETTIT	
Patrizia Cristina Cancelier Casagrande	
 https://doi.org/10.22533/at.ed.6672214024	
SOBRE O ORGANIZADOR	58
ÍNDICE REMISSIVO	59

A IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ A PARTIR DE UMA PERSPECTIVA DE ANÁLISE CRONOLÓGICA DE SUAS NORMATIVAS

Data de aceite: 01/02/2022

Data de submissão: 15/12/2021

Mailson Santos Pereira

Psicólogo Social; Mestre em Ciências Sociais – UFRB; discente do Doutorado em Ciências Sociais – UFBA; e do Bacharelado em Ciências Sociais – UNEB
<http://lattes.cnpq.br/1577803583311860>

Nilson Weisheimer

Bacharel em Ciências Sociais, Mestre e Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul – UFRGS. Atualmente é Professor Associado no Centro de Artes, Humanidades e Letras – CAHL, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB e Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdade e Desenvolvimento – PPGCS/UFRB
<http://lattes.cnpq.br/8189989792551322>

Este artigo apresenta os resultados parciais da dissertação “Modelo de implementação federal do Programa Criança Feliz: uma análise crítica dos seus instrumentos normativos” de autoria de Mailson Santos Pereira (PEREIRA, 2019), desenvolvida com Bolsa FAPESB, sobre a orientação acadêmica de Nilson Weisheimer, no PPGCS/UFRB, disponível em <https://ufrb.edu.br/pgcienciasociais/dissertacoes-de-mestrado/category/23-2019?download=81:mailson-santos-pereira>.

O presente texto foi inicialmente submetido e apresentado na Sessão Temática 20 – Implementação de Políticas Públicas, do IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas, estando também disponível nos anais do evento: <https://www.>

[even3.com.br/anais/enepcp2021/363161-abordagem-cronologica-das-normativas-de-implementacao-do-programa-crianca-feliz/](https://www.even3.com.br/anais/enepcp2021/363161-abordagem-cronologica-das-normativas-de-implementacao-do-programa-crianca-feliz/).

RESUMO: Este artigo tem por objetivo apresentar parte do resultado da pesquisa de Mestrado em Ciências Sociais desenvolvida no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, que buscou analisar criticamente as normativas de implementação de uma política pública para a primeira infância no Brasil, implementadas pelo Governo Federal, no período da gestão Temer: o Programa Criança Feliz, visando identificar o modelo de implementação deste Programa adotado pela gestão federal. A fundamentação teórica se encontra alicerçada nos estudos de políticas públicas, a partir de uma perspectiva descritiva, utilizando os modelos institucional e processual, considerando as legislações que dão fundamento ao Programa (decretos, resoluções, instrução normativa e portarias) como instrumentos de políticas públicas utilizados para tentar garantir a sua implementação. Metodologicamente partiu-se da análise documental, de cunho qualitativo, utilizando-se de fontes primárias que foram coletadas em sítio eletrônico do Ministério do Desenvolvimento Social, nos anos de 2016 a 2018, tendo sido identificadas vinte e sete normativas, entre decretos, resoluções, instrução normativa e portarias, emitidas tanto pela Presidência, pelo MDS, pela SNAS, pela SNPDI, pelo CNAS e pela CIT. Essas legislações foram tratadas e analisadas segundo o método

da análise de conteúdo, sendo construídas duas perspectivas analíticas: uma abordagem cronológica/temporal e outra abordagem por ator/órgão. Expõe-se aqui, de forma analítica-descritiva, a abordagem cronológica dessas publicações federais que auxiliou no alcance do objetivo do estudo realizado, a saber, a identificação do modelo de implementação *top-down* por parte do Governo Federal, tendo como expressão visível deste modelo, a migração da responsabilidade pelo Programa, da SNAS para a SHPDH, sustentada pela publicação de normativas; assim como que a utilização das normativas como instrumentos de políticas públicas para legislar sobre o PCF vem garantindo a sua implementação por parte do Governo Federal, fundamentando-se no modelo *top-down*.

PALAVRAS-CHAVE: Políticas para a primeira infância; Implementação; Instrumentos de políticas públicas.

THE IMPLEMENTATION OF THE PROGRAMA CRIANÇA FELIZ FROM A PERSPECTIVE OF CHRONOLOGICAL ANALYSIS OF ITS REGULATIONS

ABSTRACT: This paper aims to present part of the results of the research for a Masters in Social Sciences developed within the scope of the Postgraduate Program in Social Sciences at the Federal University of Recôncavo da Bahia, which sought to critically analyze the regulations for the implementation of a public policy for early childhood in Brazil, implemented by the Federal Government during the Temer administration period: the Programa Criança Feliz, aiming to identify the implementation model of this Program adopted by the federal administration. The theoretical foundation is based on public policy studies, from a descriptive perspective, using institutional and procedural models, considering the laws that underpin the Program (decrees, resolutions, normative instruction and ordinances) as public policy instruments used to try to guarantee its implementation. Methodologically, we started with a qualitative documentary analysis, using primary sources that were collected on the website of the Ministry of Social Development, in the years 2016 to 2018, having identified twenty-seven regulations, including decrees, resolutions, normative instruction and ordinances, issued both by the Presidency, by the MDS, by the SNAS, by the SNPDH, by the CNAS and by the CIT. These legislations were treated and analyzed according to the method of content analysis, with two analytical perspectives being built: a chronological/temporal approach and another approach by actor/organ. Here, in an analytical-descriptive manner, the chronological approach of these federal publications is presented, which helped to achieve the objective of the study carried out, namely, the identification of the top-down implementation model by the Federal Government, having as a visible expression of this model, the migration of responsibility for the Program, from SNAS to SHPDH, supported by the publication of regulations; as well as that the use of regulations as public policy instruments to legislate on the PCF has ensured its implementation by the Federal Government, based on the top-down model.

KEYWORDS: Early childhood policies; Implementation; Public policy instruments.

1 | INTRODUÇÃO

A elaboração e implementação de políticas públicas voltadas para a primeira infância, por meio do desenvolvimento de programas de apoio às famílias baseados em evidências científicas, com foco no exercício da parentalidade e apoio ao desenvolvimento

infantil, têm sido um fenômeno recente que é possível observar em vários países. No âmbito da América Latina a implementação de programas de parentalidade se inicia desde a década de 80 do século passado, com o Programa *Educa a Tu Hijo*, em Cuba, em 1983; já no século presente encontramos *Chile Crece Contigo*, no Chile, em 2007; *Uruguay Crece Contigo*, no Uruguai, em 2012; *Cuna Más*, no Peru, em 2012; e, *Programa Criança Feliz*, no Brasil, em 2016.

Os programas voltados para a primeira infância com foco na parentalidade e baseados em evidências científicas afirmam que as experiências vivenciadas pelo bebê, durante a gravidez, e pela criança, nos primeiros anos de vida são determinantes para um desenvolvimento saudável e duradouro. Esses programas partem ainda da compreensão de que o investimento na primeira infância pode impactar na diminuição da pobreza e são vistos como iniciativas economicamente rentáveis, no sentido do capital humano que geram, sendo estimulados e apoiados por diversos organismos internacionais, a exemplo do Banco Interamericano de Desenvolvimento.

Por outro lado, pesquisas brasileiras apontam que programas como esses que partem da perspectiva do risco eminente e futuro, relacionado às crianças empobrecidas, configuram-se como ações que buscam o controle dos corpos desses sujeitos e de suas famílias, objetivando e normalizando essas questões no campo dos direitos. Silva (2016), por exemplo, denuncia “[...] a constante tentativa de primazia dos discursos científicos pragmatizantes, para constituir parâmetros que subsidiem o gerenciamento dos que vivem” (SILVA, 2016, p. 81).

Sendo assim, este trabalho aborda a temática das políticas públicas para a primeira infância no Brasil, implementadas pelo Governo Federal, no período da gestão Temer, por meio do desenvolvimento de programas de apoio às famílias baseados em evidências científicas, com foco no exercício da parentalidade e apoio ao desenvolvimento infantil, a saber: o Programa Criança Feliz – PCF. A plataforma desenvolvida pelo Governo Federal brasileiro se encontra fundamentada no Marco Legal da Primeira Infância, estabelecido em março de 2016 e que prevê princípios e diretrizes para o desenvolvimento “[...] de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano [...]” (BRASIL, 2016a). Foi com base nessa legislação que, no âmbito nacional, o Governo Federal lançou em outubro de 2016 o Programa Criança Feliz, através do Decreto n. 8.869/2016.

No intuito de analisar esta política pública para a primeira infância no Brasil, a pesquisa buscou fundamentação nos estudos de políticas públicas de cunho descritivo, utilizando o modelo institucional de políticas públicas para compreender o Programa Criança Feliz com seus arranjos institucionais; e o modelo processual do ciclo das políticas públicas, em específico, os estudos e teorias sobre o processo de implementação e dos instrumentos de políticas públicas. O Programa Criança Feliz como uma das iniciativas

estatais para o público-alvo que se encontra na faixa etária do zero aos seis anos de idade, - estabelecida no Brasil, através da Lei n. 13.257/2016 como a primeira infância, - é um fenômeno a partir do qual é possível analisar o Estado em ação.

As práticas político-administrativas da implementação do PCF pela gestão federal é o que interessa nesta pesquisa, necessariamente, a análise das peças normativas (decretos, resoluções, instrução normativa e portarias) que dão base às ações orientadoras do PCF nos estados e municípios, considerando essas legislações como instrumentos de políticas públicas utilizados para tentar garantir a implementação do programa em questão. A partir do referencial teórico realizou-se uma análise crítica dos instrumentos normativos do PCF buscando identificar o modelo de implementação adotado pelo Governo Federal. Com base no modelo do ciclo da política pública, o objetivo deste texto foi analisar o modelo de implementação do Programa Criança Feliz pelo Governo Federal do Brasil a partir da abordagem cronológica/temporal desenvolvida na pesquisa do mestrado.

Como procedimento metodológico partiu-se da análise documental, de cunho qualitativo, utilizando-se de fontes primárias, a saber, documentos publicados pelo Governo Federal no intuito de operacionalizar a implementação e execução do Programa Criança Feliz nos estados e municípios. Identificou-se essas normativas publicadas no período de 2016 a 2018, realizando a busca e coleta dessas legislações em sítios eletrônicos do Ministério do Desenvolvimento Social do Governo Federal. Foram identificadas vinte e sete normativas, entre decretos, resoluções, instrução normativa e portarias, emitidas tanto pela Presidência, pelo Ministério do Desenvolvimento Social – MDS, pela Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, pela Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano – SNPDH, pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS e pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT. Essas legislações foram tratadas e analisadas segundo o método da análise de conteúdo, sendo construídas duas perspectivas analíticas: uma abordagem cronológica/temporal e outra abordagem por ator/órgão. Apresenta-se neste trabalho as sistematizações realizadas em torno da abordagem cronológica/temporal, conforme é possível verificar abaixo.

2 | RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para a realização das análises da abordagem cronológica/temporal o *corpus* da pesquisa foi organizado em um quadro (Quadro 1), no qual foram alocados cada documento encontrado, com a designação do órgão responsável pela sua publicação, sequenciado por ano em que foi publicado, respeitando ainda a cronologia interna de cada ano, no intuito de assim visibilizar as possíveis tensões, contradições e modificações ocorridas na normatização do Programa ao longo de 2016 a 2018.

A organização em ordem cronológica buscou verificar o encadeamento temporal das ações e posicionamentos dos órgãos a respeito da implementação do Programa em

questão. O Quadro 1 apresenta a organização dos instrumentos normativos de políticas públicas do Programa Criança Feliz e sua operacionalização no SUAS: o Programa Primeira Infância no SUAS em sua sequência temporal de publicação, sendo possível identificar oito peças normativas publicadas no ano de 2016; nove publicações em 2017; e dez legislações no ano de 2018.

Ano	Documento
2016	Decreto n. 8.869/2016 Resolução CIT n. 04/2016 Resolução CIT n. 05/2016 Resolução CNAS n. 19/2016 Resolução CNAS n. 20/2016 Portaria MDS n. 295/2016 Portaria MDS n. 323/2016 Portaria MDS n. 359/2016
2017	Decreto de 7 de março de 2017 Resolução CIT n. 05/2017 Instrução Operacional MDS/SNAS n. 01/2017 Resolução CNAS n. 07/2017 Portaria MDS/SNAS n. 141/2017 Portaria MDS n. 422/2017 Portaria MDS n. 488/2017 Portaria MDS n. 498/2017 Portaria MDS/SNPDPH n. 03/2017
2018	Resolução CIT n. 02/2018 Portaria MDS/SNPDPH n. 05/2018 Portaria MDS n. 956/2018 Portaria MDS n. 958/2018 Portaria Interministerial n. 1/2018 Portaria MDS 1.375/2018 Resolução CNAS n. 08/2018 Resolução CIT n. 06/2018 Portaria MDS/SNPDPH n. 17/2018 Portaria MDS n. 2.496/2018

Quadro 1: Normativas sobre o PCF por ano.

Fonte: Elaboração própria.

Da análise cronológica dos documentos foi possível identificar alguns elementos que chamam a atenção, relacionados ao objetivo do MDS de implementar o Programa nos estados e municípios. Os elementos identificados dizem respeito às modificações no Programa ao longo do período analisado, seja nos critérios de adesão dos municípios; no valor *per capita* para os municípios; no quantitativo do público-alvo/metras municipais; nas fases do Programa; e no repasse para os estados. Essas modificações foram sendo normatizadas pelos órgãos envolvidos no Programa, aparecendo explicitamente nos documentos aqui analisados, como será apresentado a seguir.

2.1 Critérios de adesão municipais

Para fins de um município ser elegível e aderir ao Programa, ele precisaria cumprir

alguns critérios que se encontravam estabelecidos no artigo 2º das Resoluções CIT n. 05/2016 e CNAS n. 20/2016, a saber:

Art. 2º São elegíveis para aderir ao Programa Criança Feliz no SUAS:

I - todos os Estados;

II - os Municípios e Distrito Federal que tenham:

a) Centro de Referência de Assistência Social – CRAS;

b) Índice de Desenvolvimento do CRAS – ID CRAS, médio, maior ou igual a 3 (três), considerando a metodologia adotada a partir de 2014; e

c) pelo menos 140 (cento e quarenta) indivíduos do público prioritário do Programa (CIT, 2016b).

Art. 2º São elegíveis para aderir ao Programa Primeira Infância no SUAS:

I - todos os estados;

II - os municípios e Distrito Federal que tenham:

a) Centro de Referência de Assistência Social – CRAS;

b) média municipal do Índice de Desenvolvimento do CRAS – ID CRAS maior ou igual a 3 (três), considerando a metodologia adotada a partir de 2014; e

c) pelo menos 140 (cento e quarenta) indivíduos do público prioritário do Programa nessa primeira etapa (CNAS, 2016b).

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

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

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

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

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

06/2018:

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

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

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

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

2.2 Os repasses para os estados

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) a quantidade de público prioritário potencialmente atendido pelo Programa

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

c) o valor:

1. mínimo de 350.000,00 (trezentos e cinquenta mil reais);
2. máximo de 1.500.000,00 (hum milhão e quinhentos mil reais) (CNAS, 2016b, grifo nosso).

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

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

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

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

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

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

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

c) o valor:

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

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

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

Art. 3º Os estados e o Distrito Federal que aderirem ao

Programa Primeira Infância no SUAS serão financiados nos exercícios de 2016, 2017 e 2018, em parcela única anual no equivalente a:

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

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

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

- a) o número de municípios elegíveis pelo Programa em cada estado, com peso 2 (dois);
- b) a quantidade de crianças e gestantes potencialmente atendidas pelo Programa nos municípios de cada estado, com peso 1 (um);
- c) o valor:

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

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

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

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

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

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

2.3 O valor *per capita* para os municípios

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

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

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

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

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

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

Art. 3º [...]

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

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

Outra questão é que a definição da mudança do valor por indivíduo acompanhado se dá diretamente por normativa do MDS e não mais através de normativa da CIT e nem

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

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

Art. 3º [...]

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

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

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

2.4 O quantitativo de público

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

Art. 4º [...]

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

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

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

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

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

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

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

Art. 2º [...]

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

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

Cumpra observar, no entanto, que, no processo de regulamentação do aumento de

metas por parte da SNPDPH, através da Portaria MDS/SNPDPH n. 17/2018, essa instância administrativa do MDS responsável pela promoção do desenvolvimento humano considera a necessidade de solicitação para ampliação de metas pelo órgão gestor municipal da política de assistência social e a consequente aprovação dessa ampliação por parte do conselho municipal de assistência social correlato:

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

[...]

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

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

2.5 As fases do Programa

Uma última modificação no Programa identificada diz respeito a alterações nas fases de implementação e execução deste, para fins do cálculo de repasse do financiamento federal para os municípios. Na Portaria MDS n. 422/2017, o processo de implementação¹ municipal é organizado em torno de 5 (cinco) fases, a saber: implantação, implementação, execução fase I, execução fase II e execução fase III. O cálculo do repasse do financiamento é definido no anexo dessa portaria, que logo em seguida foi alterada pela Portaria MDS n. 498/2017.

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

- I - Implantação;
- II - Implementação;
- III - Execução - Fase I;

¹ Toma-se aqui como o processo de implementação todas as 5 (cinco) fases iniciais previstas na Portaria MDS 442/2017 por compreender que após esse período a execução do Programa Primeira Infância no SUAS estaria consolidada nas realidades municipais.

IV - Execução - Fase II; e

V - Execução - Fase III (MDS, 2017b).

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

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

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

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

Na fase II, que também engloba três meses, 80% do repasse aos municípios depende de os mesmos estarem com as equipes designadas no prontuário SUAS (considerada parcela fixa) e 20% é calculado de acordo com o cumprimento da meta pactuada de visitas domiciliares (parcela variável). Faz-se necessário indicar que as visitas só serão computadas, para fins de pagamento da parcela variável, se cumprirem o quantitativo delimitado para cada perfil de público alvo.

A etapa fase III, que é a fase seguinte e que pode ser considerada como a etapa na qual a implementação do Programa deve estar consolidada, refere-se aos meses subsequentes à fase II, ou seja, a partir do décimo primeiro mês da adesão ao Programa.

Nessa fase, o financiamento dos municípios também segue a lógica de duas parcelas, uma fixa, que corresponde a 60% dos recursos, de acordo com a designação da equipe no prontuário SUAS; e uma variável, referente a 40%, a partir do cumprimento da meta pactuada.

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

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

I - Implantação;

II - Execução - Fase I; e

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

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

2.6 O que os ajustes no Programa revelam?

As mudanças no Programa em seus critérios de adesão pelos municípios, de financiamento dos estados, do valor *per capita* mensal por público acompanhado, do quantitativo de metas aderidas e das etapas deste, demonstram nitidamente a estratégia do Governo Federal de implementar esse Programa utilizando-se de todos os esforços possíveis para uma maior adesão por parte dos entes federados municipais, principalmente, no que tange à esfera de financiamento.

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

do Desenvolvimento Social. Segundo a Confederação Nacional de Municípios:

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

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

Ao ser criado no âmbito do MDS e buscar ser operacionalizado pela estrutura organizacional da política de assistência social, o PCF provoca uma modificação no escopo do SUAS, pondo em risco os direitos sociais que já vinham sendo consolidados e tenta instaurar uma nova plataforma de prioridade na ação do Estado: a primeira infância. A normatização da responsabilidade da SNAS e a posterior “deslegitimação” dessa Secretaria quanto à coordenação do Programa Primeira Infância no SUAS, vulgo, PCF, com a conseqüente disputa de atenção e, principalmente, de recursos com o SUAS, desestabiliza um dos tripés da seguridade social estabelecida na Constituição Federal de 1988. Considera-se que a criação da nova institucionalidade administrativa – a SNPDPH – e a migração de responsabilidade das ações do Programa para essa estrutura têm a ver também com as tensões sofridas pelo Programa ao longo desse período, conforme será apresentado mais abaixo, sendo possível afirmar que o MDS com as alterações no Programa, a migração da responsabilidade da SNAS para a SNPDPH vem tentando “melhorar”, em uma perspectiva *top-down*, a capacidade institucional dos agentes implementadores, bem como driblar as resistências da militância da política de assistência social, que rechaçou o PCF durante a XI Conferência Nacional de Assistência Social, em 2017.

A centralização da normatização do Programa nas mãos do MDS e da SNPDPH já indicam o modelo de implementação desse Programa adotado pela gestão do Governo Federal, dentro de uma lógica de cima para baixo, com a participação de seletos decisores políticos na construção do seu desenho, ficando os estados e municípios responsáveis por pôr em prática o modelo nacional previsto. Sua ênfase foi a instituição de normas que conduziam à centralização das decisões da construção do seu desenho, ficando os estados e municípios responsáveis por aplicar modelo nacional sem que fossem chamados a construir suas orientações.

3 | CONSIDERAÇÕES

Apresentou-se aqui a perspectiva analítica da abordagem cronológica/temporal e como o encadeamento no tempo das ações e posicionamentos dos órgãos a respeito da implementação do PCF auxiliou no alcance do objetivo do estudo realizado. Todo esse percurso feito possibilitou confirmar a hipótese aventada no início da pesquisa do mestrado, de que as tensões de poder existentes nessa plataforma de ação do Estado revelam a adoção de um modelo de implementação *top-down*, sendo que a utilização da publicação de instrumentos de políticas públicas de regulamentação e normatização da implementação do Programa Criança Feliz, por parte da gestão federal, tem sido um dos elementos que explicitam essa abordagem de implementação adotada pelo Governo Federal, na gestão Temer.

Verifica-se que a assunção do governo de Michel Temer revela nitidamente a centralidade do cenário de implementação de uma gestão neoliberal, com o desenvolvimento de plataformas de políticas públicas desconectadas do desenvolvimento da política de assistência social que vinha se consolidando. Esses tipos de ações se encontram “[...] pautadas na racionalidade neoliberal, onde os sujeitos são convocados a investirem em si mesmos desde a gestação para que no futuro sejam capazes de concorrer no jogo econômico e não se tornem uma despesa ao Estado” (CAPILHEIRA, 2018, p. 09).

Ao ser adotado como plataforma política pela primeira-dama, o PCF retoma lógicas de assistencialismo e da benesse que há muito vinham sendo enfrentadas no campo da política de assistência social; e traz em sua concepção inicial elementos do policiamento das famílias, governamento das condutas e de desenvolvimento de capital humano para a estrutura capitalista. Segundo Medeiros (2018, p. 76).

A criança é constituída como objeto de governo sendo conduzida em suas condutas nos seus primeiros seis anos de vida, na direção da formação de um indivíduo plenamente desenvolvido e capaz de se engajar, no futuro, na lógica econômico-social vigente, uma vez que já, a partir dos cuidados desde a gestação e dos investimentos e estímulos para seu desenvolvimento integral, supostamente estará apto para se inserir no mundo da produção e produzir renda.

O Programa Criança Feliz, para a sua devida implementação só poderia partir de uma perspectiva de implementação de cima para baixo, no qual a gestão federal assume a centralidade da normatização e o devido controle para que a operacionalização da plataforma seja conforme o desenho nacional desenhado. No PCF tal garantia foi se dando com a primazia de publicação de diversas portarias regulamentadoras da ação do Programa por parte do MDS e pela criação de uma nova estrutura administrativa, a SNPDI, que permitiu certa “blindagem” das tensões que vinham sendo forjadas em torno do Programa.

O desenvolvimento da perspectiva analítica-descritiva da abordagem cronológica/temporal visibilizou as contradições e tensões em torno do processo de implementação do

Programa Criança Feliz, identificando a centralidade da estrutura do Gabinete do MDS na publicação de peças legislativas que foram regulamentando a primazia da responsabilidade da SNPDPH na coordenação das ações quanto ao Programa Criança Feliz, revelando assim o modelo de implementação adotado pela gestão federal. No objetivo aqui proposto, para Lascoumes e Le Galès (2012, p. 32) “[...] quanto mais a ação pública se define por seus instrumentos, mais as questões da instrumentação correm o risco de realçar conflitos entre diferentes atores, interesses e organizações”. Essas tensões e conflitos de poder entre os diversos órgãos responsáveis pela implementação do Programa se fazem presentes nitidamente no instrumento de políticas públicas normativas/legislações do PCF, principalmente por ter como pano de fundo a abordagem de implementação do tipo *top-down*.

Observa-se ainda que ao operacionalizar o programa Criança Feliz por meio da política de assistência social, através da plataforma do Programa Primeira Infância no SUAS, com seus instrumentos de políticas públicas (repassa fundo a fundo e normatização) e, gerida através do arranjo complexo (CIT, CNAS, SNAS, SNPDPH, MDS), o PCF amplia a complexificação do arranjo institucional já existente no âmbito da política de assistência social com a criação da SNPDPH, Comitê Gestor do Programa e Comitê Intersetorial da Primeira Infância, gerando uma nova configuração de arranjo institucional que precisa ser melhor estudado por novas pesquisas.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei n. 13.257**, de 8 de março de 2016. Marco Legal da Primeira Infância, 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

BRASIL. **Decreto n. 8.869**, de 5 de outubro de 2016. Programa Criança Feliz, 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8869.htm>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

BRASIL. **Decreto**, de 7 de março de 2017. Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância, 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/dsn/Dsn14452.htm>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2018.

CAPILHEIRA, Carolina Dias. **O Programa Criança Feliz e o governo da infância contemporânea**. 2018. 142 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande, Rio Grande, 2018.

CIT. **Resolução CIT n. 04**, de 21 de outubro de 2016. Brasília, 2016a.

CIT. **Resolução CIT n. 05**, de 21 de outubro de 2016. Brasília, 2016b.

CIT. **Resolução CIT n. 05**, de 03 de maio de 2017. Brasília, 2017.

CIT. **Resolução CIT n. 02**, de 07 de fevereiro de 2018. Brasília, 2018a.

CIT. **Resolução CIT n. 06**, de 18 de junho de 2018. Brasília, 2018b.

CNAS. **Resolução CNAS n. 19**, de 24 de novembro de 2016. Brasília, 2016a.

CNAS. **Resolução CNAS n. 20**, de 24 de novembro de 2016. Brasília, 2016b.

CNAS. **Resolução CNAS n. 07**, 22 de maio de 2017. Brasília, 2017.

CNAS. **Resolução CNAS n. 08**, de 12 de abril de 2018. Brasília, 2018.

CNM. **Programa Criança Feliz – Primeira Infância no Suas**. Brasília. 2017a (assistência social).

CNM. **O processo de implementação e execução do Programa Criança Feliz**. Brasília, 2017b (assistência social – estudos técnicos).

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 09, n. 18, p. 19-44, jul.-dez. 2012.

MDS. **Portaria MDS n. 295**, de 08 de dezembro de 2016. Brasília, 2016a.

MDS. **Portaria MDS n. 359**, de 28 de dezembro de 2016. Brasília, 2016b.

MDS. **Portaria MDS n. 323**, de 13 de dezembro de 2016. Brasília, 2016c.

MDS. **Portaria MDS n. 422**, de 26 de outubro de 2017. Brasília, 2017a.

MDS. **Portaria MDS n. 498**, de 29 de novembro de 2017. Brasília, 2017b.

MDS. **Portaria MDS n. 488**, de 01 de dezembro de 2017. Brasília, 2017c.

MDS. **Portaria MDS n. 958**, de 22 de março de 2018. Brasília, 2018a.

MDS. **Portaria MDS n. 1.375**, de 04 de abril de 2018. Brasília, 2018b.

MDS. **Portaria MDS n. 956**, de 22 de março de 2018. Brasília, 2018c.

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

MDS. **Portaria MDS n. 2.496**, de 17 de setembro de 2018. Brasília, 2018e.

MEDEIROS, Roberta Carneiro de. **O discurso sobre a Criança Feliz**: o governo da população infantil brasileira. 2018. 91 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2018.

PEREIRA, Mailson Santos Pereira. **Modelo de implementação federal do Programa Criança Feliz: uma análise crítica dos seus instrumentos normativos**. 2019, 183 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdades e Desenvolvimento) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais: Cultura, Desigualdades e Desenvolvimento da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Cachoeira, 2019.

SILVA, Lenir Nascimento da. **A invenção da primeira infância e a constituição contemporânea das práticas de governamentalidade**. 2016, 199 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, n. 130, p. 487-506, set.-dez. 2017.

SNAS. **Instrução Operacional SNAS n. 01**, de 05 de maio de 2017. Brasília, 2017a.

SNAS. **Portaria SNAS n. 141**, de 04 de agosto de 2017. Brasília, 2017b.

SNPDH. **Portaria SNPDH n. 03**, de 12 de dezembro de 2017. Brasília, 2017.

SNPDH. **Portaria SNPDH n. 05**, de 19 de março de 2018. Brasília, 2018a.

SNPDH. **Portaria SNPDH n. 17**, de 22 de agosto de 2018. Brasília, 2018b.

SPOSATI, Aldaíza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. **Serviço Social & Sociedade**. São Paulo, n. 130, p. 526-546, dez. 2017.

ÍNDICE REMISSIVO

A

Administração pública 39, 40, 42, 44, 45, 47, 48, 58

Agências 52, 53

Agentes 34, 40, 41, 51, 52, 53, 55, 56, 58

América Latina 1, 8, 9, 10, 21

Assistência social 15, 22, 24, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38

B

Bem-comum 51, 55, 56

Brasil 1, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 33, 34, 36, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 46, 47, 48

C

Capitalismo 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 16, 18

Cidadania 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 50, 58

Cidadão 5, 11, 40, 45, 46, 51

Controle 4, 5, 7, 12, 21, 30, 35, 42, 43, 46, 47, 51, 52, 53, 55

D

Democracia 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 50, 52, 55

Desenvolvimento 1, 3, 6, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 28, 31, 33, 34, 35, 38, 40, 54, 56, 58

Direito internacional 49, 50, 54, 55, 56

Direitos 1, 2, 4, 7, 10, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 21, 31, 34, 38

Dominação 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56

E

Entes federativos 39, 42, 45, 47

Estado de bem-estar social 4, 5, 6, 12, 16, 18

Estados 7, 11, 12, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 33, 34, 39, 40, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 51, 52, 53, 54, 55, 56

Execução 22, 27, 29, 31, 32, 33, 37, 42

Executivo 29, 39, 42, 43, 45, 46

F

Fases 11, 23, 31, 33

G

Gestão federal 19, 22, 35, 36

Governança 40, 48

Governo Federal 19, 20, 21, 22, 25, 27, 28, 29, 32, 33, 34, 35

I

Implantação 8, 16, 31, 32, 33

Implementação 19, 20, 21, 22, 27, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 43, 46, 47

Indivíduos 5, 11, 12, 24, 25, 27, 28, 30, 50, 51, 52

Instituições 11, 14, 15, 40, 42, 54, 55, 56

J

Judiciário 39, 43, 45, 46, 47

Justiça 11, 18, 46, 48, 51, 52, 55, 56

K

Keynesianismo 1, 4, 5, 12

L

Legislativo 39, 43, 45, 46, 47

Legitimidade 10, 34, 50, 51, 52, 53, 55, 56

Lei da transparência 41, 42

Lei de acesso à informação 41, 42, 44, 45, 46, 47, 48

Liberal 14, 40, 49, 50, 51

Liberalismo 6, 7, 12, 56

Liberdade 11, 13, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56

M

Municípios 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 39, 42, 43, 44, 45, 47, 48

P

Países 2, 5, 8, 21, 39, 40, 41, 53, 54, 55, 56

Participação 11, 12, 16, 32, 34, 50, 52, 54, 56

Poder 1, 6, 10, 11, 12, 13, 25, 27, 35, 36, 39, 42, 43, 46, 51, 55

Política 2, 3, 4, 5, 6, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21, 22, 25, 27, 29, 30, 31, 34, 35, 36, 40, 49, 50, 51, 52, 56, 58

Políticas públicas 10, 11, 13, 14, 16, 19, 20, 21, 22, 23, 33, 35, 36, 38, 58

Políticas sociais 1, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18

População 37, 52, 55, 56

Primeira infância 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 36, 37, 38

Programa criança feliz 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 31, 33, 35, 36, 37, 38

R

Regulamentação 13, 14, 27, 30, 35, 43, 46, 47

Relações internacionais 49, 50, 52, 58

Republicanismo 50, 56

Resoluções 19, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30

S

Soberania 14, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 56

Social-democracia 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 16, 17, 18

Socialismo 2, 3, 6, 7, 8, 12

Sociedade civil 25, 27

T

Transparência ativa 39, 42, 43, 44, 47

Transparência passiva 39, 42, 44, 47

W

Welfare state 5, 14, 15, 17, 18

Ciência Política: Debates temáticos

-  www.atenaeditora.com.br
-  contato@atenaeditora.com.br
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  www.facebook.com/atenaeditora.com.br

 **Atena**
Editora
Ano 2022



Ciência Política: Debates temáticos

-  www.atenaeditora.com.br
-  contato@atenaeditora.com.br
-  [@atenaeditora](https://www.instagram.com/atenaeditora)
-  www.facebook.com/atenaeditora.com.br

 **Atena**
Editora
Ano 2022

