

CAPÍTULO 4

O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ E O SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS): INOVAÇÃO OU SOBREPOSIÇÃO

Data de submissão: 22/11/2024

Data de aceite: 02/01/2025

Márcia da Silva Pereira Castro

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Departamento de Serviço Social (DESSO) Mossoró – RN
<http://lattes.cnpq.br/2617526602700745>
<https://orcid.org/0000-0001-7269-1515>

Samara Maria Genésio

Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Departamento de Serviço Social (DESSO) Mossoró – RN
<http://lattes.cnpq.br/4956699900115808>

RESUMO: O Programa Criança Feliz foi uma iniciativa do Governo Federal criado em 2016 por meio do Decreto Nº 8.869, de 5 de outubro do referido ano, posteriormente, em 2018, ele passou por algumas adequações por meio do Decreto Nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. Seu desenho, assim como outros programas de governo, aparece como reforço às ações focalistas, assistencialistas e restritivas em clara contraposição à perspectiva universalizante da política de assistência social. Ou seja, apesar das políticas governamentais brasileiras

sempre se alinharem às determinações dos organismos internacionais, o que se aponta para esse contexto específico é que foi identificada mudanças mais rigorosas e restritivas ao campo das políticas sociais, especificamente, a de assistência social, dado esse que impulsionou a pesquisa denominada *Programa Criança Feliz: agenda, formulação e implementação em tempos de “crise”*, nos anos de 2019 a 2020 com o objetivo de analisá-lo. Dessa forma, o presente trabalho traz os resultados que foram possíveis obter através da realização de pesquisas bibliográfica e documental. Como maior destaque identificamos que apesar de se colocar como uma proposta inovadora, o citado programa se configurava como uma retomada de velhas práticas sob um desenho sem novidades aos desavisados e, ainda, se sobrepondo a política de assistência social. Atualmente denominado de Programa Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz dado seu reordenamento (Resolução nº 117/2023), a perspectiva é de um alinhamento ao SUAS, mas que ainda se encontra em processo de implementação.

PALAVRAS-CHAVE: Programa Criança Feliz. Agenda. Formulação. Implementação.

1 | INTRODUÇÃO

A proposição da pesquisa *O Programa Criança Feliz: agenda, formulação e implementação em tempos de “crise”* entre 2019 e 2020 teve o intuito de *Analisar a concepção de política social que permeia o desenho do Programa Criança Feliz*. O pressuposto para impulsionar a pesquisa foi que, apesar das políticas governamentais brasileiras sempre se alinharem às determinações dos organismos internacionais, o que se apontava naquele contexto específico é que foram identificadas mudanças mais rigorosas e restritivas direcionadas ao campo das políticas sociais, especificamente, a de assistência social. E o Programa Criança Feliz, assim como outros programas de governo à época, apareciam como reforço às ações focalistas, assistencialistas e restritivas em clara contraposição à perspectiva universalizante da política de assistência social.

O Programa Criança Feliz foi uma iniciativa do Governo Federal criado em 2016 por meio do Decreto Nº 8.869, de 5 de outubro do referido ano, posteriormente, em 2018, ele passou por algumas adequações através do Decreto Nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. O intuito do programa era o desenvolvimento e o cuidado na primeira infância, propondo uma articulação entre as políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, direitos das crianças e dos adolescentes, entre outras, sendo seu público-alvo gestantes e crianças na primeira infância (zero a seis anos).

Dessa forma, o presente trabalho traz os resultados que foram possíveis obter através das pesquisas bibliográfica e documental. No levantamento bibliográfico priorizamos textos que tratam da análise e avaliação de políticas públicas, dentre eles, Souza (2018; 2006), Pedone (1986), e, Pressman e Wildavsky (1998), bem como publicações do ministério responsável, à época, pela execução do Programa Criança Feliz, atualmente denominado, Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Na pesquisa documental se recorreu às normativas que regem o citado programa e à Política de Assistência Social como as leis, decretos, resoluções e normas operacionais que regulamentam o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

De posse desse arcabouço, foi possível problematizar sobre o Programa Criança Feliz e de como ele estava sendo colocado na Agenda governamental, além de compreender como vinha sendo implementado. Dessa forma, apesar de se colocar como uma proposta inovadora, o citado programa se configurava como uma retomada de velhas práticas sob um desenho sem novidades aos desavisados e, ainda, se sobrepondo à política de assistência social, mais especificamente, ao SUAS.

Atualmente denominado de Programa Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz dado seu reordenamento em 28 de agosto de 2023 (Resolução nº 117/2023), a perspectiva é de um alinhamento ao SUAS, mas que ainda se encontra em processo de implementação e que, posteriormente, é que será possível atribuir considerações sobre essa reordenação.

2 | A SOBREPOSIÇÃO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ AO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)

O Programa Criança Feliz foi uma iniciativa do Governo Federal criado em 2016 por meio do Decreto Nº 8.869 e readequado pelo Decreto Nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. O intuito era o desenvolvimento e o cuidado na primeira infância, como apontam os artigos 97 e 98:

Art. 97. Considera-se primeira infância, para os fins do disposto neste Título, o período que abrange os primeiros seis anos completos ou os setenta e dois meses de vida da criança.

Art. 98. O Programa Criança Feliz atenderá gestantes, crianças de até seis anos e suas famílias, e priorizará:

I - gestantes, crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família, instituído pela Lei nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004;

II - crianças de até seis anos e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; e

III - crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no art. 101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente, e suas famílias. (Brasil, 2018)

A proposta era que o programa funcionasse a partir da articulação entre as políticas de assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, direitos das crianças e dos adolescentes, entre outras. Todavia, seu desenvolvimento se deu, maiormente, no âmbito da Política de Assistência Social, ou seja, no SUAS, e em uma tentativa de priorizar o programa e minimizar a política de assistência social na Agenda estatal. Isso foi evidenciado quando o governo publicou, em fevereiro de 2017, uma cartilha de orientações intitulada “A participação do SUAS no Programa Criança Feliz”. O próprio título do documento mostra a incongruência sobre a finalidade do SUAS, como se o programa fosse sobreposto à Política de Assistência Social, como especifica no texto: “A política de Assistência Social é uma das políticas que integra o Programa Criança Feliz” (Brasil, 2017, p. 8). Programas como esse são recorrentes no cenário político e nas Agendas governamentais brasileiras, à exemplo do Comunidade Solidária criado no ano de 1995 (Decreto nº 1366, de 12/01/1995), durante o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso.

No levantamento bibliográfico (Souza, 2006; Melo, 1998) é perceptível identificar como a construção das Agendas de políticas públicas e programas no Brasil, mas também na América Latina como um todo, são perpassadas por correlações de interesses e que definem respostas a determinados interesses quando as respostas deveriam ser estatais e, por conseguinte, equitativas. Melo (1991) afirma que a “construção histórica da agenda das políticas de bem-estar social no Brasil” se remonta à década de 1930, todavia, ao longo das décadas essas Agendas não viabilizaram mudanças significativas no que diz respeito

ao social, nem mesmo durante o período do chamado populismo radical (1960-1964).

É salutar destacar que mesmo após a aprovação da Constituição Federal em 1988, a Agenda “sobrecarregada” dos governos “optou pelas ações emergenciais e assistenciais e os setores progressistas perderiam terreno na agenda governamental” (Souza, 2006, p. 93). Na sequência, essas Agendas se depararam com uma “diversidade de interesses que repercutiu em uma legislação ambígua e controversa, devido à carência de prioridade na sistematização textual das três áreas da seguridade social” (Castro, 2009, p. 66) que repercutiu também na implementação de planos, programas e projetos direcionados da área social.

Sendo assim, o Programa Criança Feliz foi implementado através da intermediação entre Estado e Sociedade civil, especificamente, entre esferas do governo e Sociedade Civil através de Organizações Não-Governamentais (ONGs) em uma conjuntura em que a propalada “crise fiscal” já se fazia presente nas definições das Agendas governamentais. Ademais a persistência na obnulidade da Política de Assistência Social, resgata o primeirismo, assim como o Programa Comunidade Solidária o fez na década de 1990, ficando sob a “responsabilidade” e a presidência da primeira-dama do Estado brasileiro; fato este que deixa clara a falta de assimilação dos direitos sociais por parte dos órgãos governamentais (Castro, 2009).

Frente ao exposto, é salutar destacar que a Agenda é um elemento importante para o processo das políticas públicas, não só das políticas como também dos programas e projetos que são desenvolvidos, pois dependendo do modelo de Agenda que vai ser colocado em execução, isso vai trazer rebatimento no tipo de política, projeto ou programa que devem ser ofertados. A formulação e a implementação, também, são etapas fundamentais para as políticas públicas “[...] os estudos das políticas públicas tinham a implementação como uma fase/momento necessário à obtenção dos objetivos e metas traçados durante a formulação” (Castro, 2009, p.30); são duas fases importantes e necessárias para que se possa traçar os caminhos que as políticas vão percorrer, não só as políticas como os programas e projetos que vão passar por essas etapas e, para isso, é importante compreender que “a implementação não deve ser simplesmente o momento da execução de um plano de ação idealizado durante a formulação da política por uma equipe de formuladores sem vínculo efetivo com o meio em que vai ser viabilizada” (Castro, 2009, p.35). Como podemos ver esses dois elementos vão ser complementares, mas são permeados pelos interesses, muitas vezes, conflitantes e obscuros.

Entender esses conceitos é fundamental para compreender o desenho do Programa Criança Feliz na Agenda governamental, pois ele foi considerado como uma inovação do Governo Federal à época. O citado programa traz em seus objetivos propostas de serviços que são ou deveriam ser oferecidos por outras políticas sociais, no caso, a própria política de assistência social, a política de saúde e as demais políticas sociais; de fato, elas já possuem alguns desses serviços, no entanto, essas políticas, muitas vezes, deixam de

ofertar esses serviços devido à falta de recursos, sob a alegação do próprio Estado que, ancorados no discurso da “crise”, cortam investimentos para a saúde, assistência social, educação, entre outras políticas que, recorrentemente, são as mais afetadas e, com isso, vêm sendo, cada vez mais, sucateadas.

Esses conceitos (formulação e implementação) vêm estar presentes no processo inicial e final de projetos, programas e políticas públicas e são imprescindíveis para a compreensão de seus ciclos. Como podemos perceber no que afirma Castro “A literatura acerca da temática de políticas públicas adota, no geral, que suas principais fases e/ou momentos são constituídos pela agenda, formulação, implementação e avaliação” (2009, p.32-33). Ainda, segundo Souza a Agenda é entendida.

como o espaço de constituição de assuntos e problemas que chamariam a atenção do governo e dos cidadãos e que não se deveria confundir a agenda com as alternativas, já que haveria os seguintes tipos de processo político: definição da agenda, especificação de alternativas, decisão da autoridade e implementação (Souza, 2006, p.81).

Como podemos ver, o Criança Feliz apesar de ser colocado como uma inovação ao se articular com as políticas acima citadas, dentre outras, cabe ressaltar que, o observado e identificado foi uma tentativa de sobreposição deste programa em relação ao SUAS, que é um sistema estatal e, não apenas, governamental. Nessa compreensão é perceptível o fortalecimento dos avanços das medidas neoliberais colocadas em pauta nos últimos lustros da Agenda governamental. Daí a importância de identificar e refletir sobre os aspectos implícitos do referido programa e como ele foi inserido na Agenda governamental, qual a sua articulação com o SUAS e entender os conceitos de agenda, formulação e implementação de projetos, programas e políticas públicas, por meio da referida literatura, leis e decretos.

A partir dessas ponderações, é adequado afirmar que o Programa Criança Feliz quando idealizado, se constituiu em um reforço às ações focalistas, assistencialistas e restritivas em clara contraposição à perspectiva universalizante da Política de Assistência Social. No seu primeiro ano de criação, tanto o Conselho Federal de Serviço Social (CFESS), quanto a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) questionaram do desenho do programa. O CFESS emitiu nota pública questionando a sua viabilidade (CFESS, 2017) e a CNM relatava que em torno de 1/3 dos municípios que tinham feito adesão ao programa através do SUAS, devido as dificuldades técnicas e financeiras das gestões municipais não vinham implementando o citado programa à contento (CNM, 2017). Outras indagações também foram alargando as críticas em relação ao citado programa, dada a limitação imposta pelos diversos fatores apontados.

Após questionamentos seguidos, a Agenda governamental do atual Governo Federal, fundamentado em perspectivas políticas e ideológicas diferenciadas dos governos anteriores, vem alterando o desenho e o processo de implementação do Programa Criança

Feliz. De acordo com a Resolução nº 117/2023 aprovada em 28 de agosto de 2023, passou a ser denominado de Programa Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz dado seu reordenamento.

O reordenamento do Programa Criança Feliz para Programa Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz não será uma mudança apenas prática, mas conceitual, que alinhará o programa com os princípios do SUAS, pois o formato que o programa mantinha quando foi construído em 2016 até o momento de revisão, foi criticado por conselhos de classe e de controle social, por se tratar de um formato que estava na contramão na política de assistência social, como podemos observar na Nota Pública emitida pelo CFESS – Conselho Federal de Serviço Social em 2017, que problematizou o formato do programa que se deu, na ocasião, à revelia de discussão dos conselhos das políticas de intersetorialidade do programa, saúde, educação, humanos, entre outros¹.

A perspectiva é de um alinhamento ao SUAS, mas que ainda se encontra em processo de implementação e que, posteriormente, é que será possível atribuir considerações sobre essa reordenação.

3 | CONSIDERAÇÕES FINAIS

Frente ao exposto, convém ressaltar que pesquisas sobre Agenda, bem como desenho, implementação e avaliação em políticas públicas são primordiais para analisarmos os programas e políticas públicas governamentais e estatais. Essas abordagens estão se tornando mais recorrentes no Brasil no campo de estudo das políticas públicas, o que nos permite debruçarmos a respeito desse tema sobre políticas/programas/ projetos, bem como aprofundar alguns conceitos como os apontados: agenda, formulação e implementação.

A partir dessas considerações, é fato que, teoricamente, programas e projetos como o Programa Criança Feliz requerem uma análise com base nos subsídios presentes na literatura de políticas públicas. Nessa compreensão é salutar afirmar que a maioria das Agendas governamentais precisariam agregar e potencializar as políticas estatais, no entanto, terminam por dispersar e fragilizar as políticas de Estado em processo de implementação, como é o caso da Política de Assistência Social via SUAS.

Pelo exposto, é visível que a Política de Assistência Social, antes mesmo de consolidar-se minimamente, passou por um desmonte que foi potencializado por Agendas governamentais alinhadas às políticas de viés neoliberal. Todavia, a perspectiva atual é que, com o reordenamento do Programa Criança Feliz, a Política de Assistência Social/SUAS possa alçar sua prerrogativa de política de caráter universalizante.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **A participação do SUAS no Programa Criança Feliz.** Brasília, fev. 2017. Disponível em:https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/SUAS_no_CriancaFeliz.pdf Acesso em: 30.set.2020

1 <https://suasfacil.com.br/reordenamento-do-programa-crianca-feliz/>

BRASIL. Decreto n. 9.579, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre a temática do lactente, da criança e do adolescente e do aprendiz, e sobre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, o Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente e os programas federais da criança e do adolescente, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9579.htm Acesso em: 30.ago.2019.

BRASIL. Decreto n. 8.869, de 5 de outubro de 2016. Institui o Programa Criança Feliz. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/decretos/arquivos/decreto-8-869-05-10-2016.pdf> Acesso em: 5. jun. 2020.

CASTRO, Márcia da Silva Pereira. Implementação da política de assistência social em Mossoró/RN: uma avaliação a partir dos Centros de Referência da Assistência Social. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais). Natal-RN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte, 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). O processo de implementação e execução do Programa Criança Feliz. Assistência Social/Estudos Técnicos – (setembro de 2017). Disponível em: www.cnm.org.br Acesso em: 30.dez.2017.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). Nota Pública. **Por que dizer não ao Programa Criança Feliz.** 2017. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/2017-NotaPublicaCFESS-NaoAoProgramaCriancaFeliz.pdf>

MELO, Marcus André B. C. de. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). **Avaliação de políticas sociais:** uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

MELO, Marcus André B. C. de. Interesses, atores e a construção histórica da agenda social do Estado no Brasil (1930/90). **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, 1991.

PEDONE, Luiz. **Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.** Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público-FUNCEP, 1986.

PRESSMAN, Jefrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustan en Oakland.** México: Fondo de Cultura Económica, 1998.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Avaliação de políticas públicas como pesquisa social:** questões científicas, políticas e ideológicas. Holos, Ano 34, Vol. 05. 2018.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **A agenda e as agendas no Brasil.** Cronos, Natal-RN, v. 7, n. 1, p. 79-101, jan./jun. 2006.

TORRES, Iraíldes Caldas. As primeiras-damas e a assistência social: relações de gênero e poder. São Paulo: Cortez, 2002.