

RBESTRevista Brasileira de
Economia Social e do Trabalho**BJSLE**Brazilian Journal of
Social and Labour Economics<https://doi.org/10.20396/rbest.v6i00.20009>

DOSSIÊ

Desenvolvimento integral na primeira infância: Desafio para as políticas públicas no Brasil

*Aline Kárem Santos Carvalho***Kalinca Léia Becker***

Resumo

Este estudo discorre sobre políticas direcionadas para o desenvolvimento na primeira infância, especialmente à luz das diretrizes da Constituição Federal de 1988. Alinhado com essas diretrizes, o Programa Criança Feliz busca promover o desenvolvimento integral das crianças, configurando-se como a principal política pública nessa área em âmbito nacional. O objetivo do artigo é apresentar um panorama, por meio de um balanço bibliográfico, do desenvolvimento integral na primeira infância no Brasil, com foco no programa Criança Feliz. Embora o programa tenha potencial para fortalecer habilidades socioemocionais e proporcionar suporte às famílias, a análise dos estudos revela algumas críticas significativas a sua operacionalização, destacando fragilidades na implementação e ausência de participação social. Apesar de avanços na legislação e de pontos positivos do programa, é necessário um enfoque mais robusto que assegure os direitos fundamentais das crianças, como educação, saúde, habitação e assistência social.

Palavras-chave: Política pública; Primeira infância;
Programa Criança Feliz.

JEL: H75, I31 I38.

* Instituto Federal Goiano (IF Goiano), Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5639-9645>

E-mail: aline.karem@ifgoiano.edu.br

** Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), Brasil.

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6896-9411>

E-mail: kalinca.becker@ufsm.br



Full development in early childhood: A challenge for public policies in Brazil

Abstract

This study discusses policies aimed at early childhood development, especially in light of the guidelines of the 1988 Federal Constitution. In line with these guidelines, the Criança Feliz Program seeks to promote the integral development of children and is the main public policy in this area at national level. The aim of this article is to present an overview, through a bibliographical review, of integral early childhood development in Brazil, with a focus on the Criança Feliz Program. Although the programme has the potential to strengthen socio-emotional skills and provide support for families, the analysis of the studies reveals some significant criticisms of its operationalization, highlighting weaknesses in implementation and the lack of social participation. Despite advances in legislation and the program's positive points, a more robust approach is needed to ensure children's fundamental rights, such as education, health, housing and social assistance.

Keywords: Public Policy; Early childhood; Criança Feliz Program.

Desarrollo integral en la primera infancia: Un reto para las políticas públicas en Brasil

Resumen

Este estudio analiza las políticas dirigidas al desarrollo de la primera infancia, especialmente a la luz de las directrices de la Constitución Federal de 1988. Siguiendo estas directrices, el Programa Criança Feliz busca promover el desarrollo integral del niño y es la principal política pública en esta área a nivel nacional. El objetivo de este artículo es presentar una visión general, a través de una revisión bibliográfica, del desarrollo integral de la primera infancia en Brasil, con énfasis en el programa Criança Feliz. Aunque el programa tiene el potencial de fortalecer las habilidades socioemocionales y proporcionar apoyo a las familias, el análisis de los estudios revela algunas críticas significativas a su operacionalización, destacando las debilidades en la implementación y la falta de participación social. A pesar de los avances en la legislación y de los puntos positivos del programa, es necesario un enfoque más sólido para garantizar los derechos fundamentales de los niños, como la educación, la salud, la vivienda y la asistencia social.

Palabras clave: Política pública; Primera infancia; Programa Criança Feliz.

Le développement intégral de la petite enfance: Un défi pour les politiques publiques au Brésil

Résumé

Cette étude traite des politiques visant le développement de la petite enfance, notamment à la lumière des lignes directrices de la Constitution fédérale de 1988. Conformément à ces lignes directrices, le programme Criança Feliz vise à promouvoir le développement intégral des enfants et constitue la principale politique publique dans ce domaine au niveau national. L'objectif de cet article est de présenter une vue d'ensemble, par le biais d'une revue bibliographique, du développement intégral de la petite enfance au Brésil, en mettant l'accent sur le programme Criança Feliz. Bien que ce programme ait le potentiel de renforcer les compétences socio-émotionnelles et d'apporter un soutien aux familles, l'analyse des études révèle des critiques importantes sur son fonctionnement, soulignant les faiblesses de la mise en œuvre et le manque de participation sociale. Malgré les progrès de la législation et les points positifs du programme, une approche plus solide est nécessaire pour garantir les droits fondamentaux des enfants, tels que l'éducation, la santé, le logement et l'assistance sociale.

Mots-clés: Politique publique; Petite enfance; Programme Criança Feliz.

Introdução

O investimento em políticas para a primeira infância é fundamental não apenas para garantir o bem-estar imediato das crianças, mas também para promover um futuro mais justo e equitativo. Estudos têm demonstrado que intervenções adequadas nessa fase da vida têm impactos duradouros na saúde, no aprendizado e na redução das desigualdades sociais (Conyers, Reynolds & Ou, 2003; Freitas & Shelton, 2005; Molina, Cordero & Silva, 2008; Quintero Velásquez, 2011; Calquin Donoso et al., 2019). Cunha et al. (2006) indicam que o retorno sobre o investimento em capital humano é maior quando se investe em crianças pequenas, pois esses primeiros anos são críticos para o desenvolvimento de habilidades cognitivas e sociais.

Portanto, para que as políticas públicas para a primeira infância se concretizem de maneira efetiva, é fundamental que haja um comprometimento contínuo do Estado em implementar estratégias sistemáticas e sustentáveis. Esse entendimento passou a ganhar força em meados do século XX, especialmente após a Segunda Guerra Mundial, quando houve uma crescente preocupação global com os direitos das crianças, influenciada por convenções internacionais como a Declaração dos Direitos da Criança de 1959. No Brasil, algumas iniciativas isoladas surgiram, principalmente de iniciativa privada, mas não havia um sistema estruturado ou uma política abrangente para a primeira infância.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 marcou um momento crucial na história das políticas públicas no Brasil, especialmente no que diz respeito à proteção e promoção dos direitos das crianças, estabelecendo a responsabilidade do Estado, da sociedade e da família em assegurar o seu desenvolvimento integral e bem-estar. A partir desse marco, diversas legislações e políticas foram elaboradas para atender às especificidades da infância. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), promulgado em 1990, consolidou os direitos garantidos pela Constituição, instituindo um sistema de proteção que envolvia a participação ativa da sociedade civil na formulação, acompanhamento e controle das políticas voltadas para a infância. O ECA representou um avanço significativo ao criar conselhos paritários e assegurar que a voz das crianças e adolescentes fosse ouvida nas decisões que impactam suas vidas.

Em 2016, o Brasil deu mais um passo importante com a aprovação da Lei nº 13.257, que instituiu o Marco Legal da Primeira Infância. Essa legislação reconheceu a importância crucial dos primeiros anos de vida no desenvolvimento humano e estabeleceu princípios e diretrizes para a formulação de políticas públicas que atendam às necessidades das crianças de zero a seis anos. O Marco Legal enfatiza a articulação intersetorial e a importância de ações que envolvam saúde, educação e assistência social, reconhecendo que o desenvolvimento integral da criança depende de uma abordagem multifacetada e integrada.

Nesse contexto, foi instituído o Programa Criança Feliz (PCF) com o objetivo principal promover o desenvolvimento integral de crianças de 0 a 6 anos, especialmente aquelas em situação de vulnerabilidade social.

Diante da importância das ações para o desenvolvimento na primeira infância e das diretrizes de proteção à criança estabelecidas na Constituição Federal de 1988, faz-se necessário compreender as ações e políticas públicas implementadas e os seus resultados. Assim, o objetivo desse estudo é traçar um panorama dessas iniciativas, através de um balanço bibliográfico, do Programa Criança Feliz, principal política implementada em âmbito nacional. Assim, além dessa introdução, o texto apresenta a seção 1, dedicada à evolução e importância das políticas públicas para a primeira infância no Brasil, a seção 2, voltada às diretrizes do Programa Criança Feliz, e a seção 3, para uma análise da literatura sobre os resultados desse Programa. Por fim, são apresentadas as considerações finais do estudo.

1. Políticas públicas para a primeira infância no Brasil

As políticas públicas desempenham um papel bastante importante na sociedade, principalmente em setores como educação, saúde, habitação, saneamento e assistência social. Elas resultam em um conjunto de ações em âmbito municipal, estadual e federal, que objetivam desenvolver o bem-estar social e assegurar os direitos de cidadania, em busca de atender as necessidades de segmento sociais, culturais, econômicos ou étnicos (Silva, 2021).

Nesta seara, as políticas públicas fazem parte de um conjunto de iniciativas, programas, campanhas e decisões políticas tomadas mediante a participação direta e indireta dos entes públicos ou privados. F. G. Brasil e Capella (2016) definem políticas públicas a partir do seu aspecto processual e estrutural, sendo formada mediante a identificação de um problema, seguido do estabelecimento de possíveis soluções, a escolha de diferentes formas de atuação, e por fim, a definição de um curso de ação específico, de forma que possibilite a implementação das decisões.

Em sua definição, Secchi (2014) apresenta as políticas públicas de modo bastante objetivo, considerando-as como diretrizes elaboradas para enfrentar um problema público. Os conceitos especificados acima, possuem como núcleo de significância o enfrentamento de um dado problema social, na qual faz-se necessárias ações intencionais e coordenadas para atender a problemática e a demanda social.

As Políticas públicas de grande cobertura e com incidência direta nas famílias socioeconomicamente mais vulneráveis, podem representar um mecanismo capaz de mudar o cenário da pobreza no Brasil. A importância das políticas públicas é enfatizada em estudo

realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que constatou que o Programa Bolsa Família (PBF)¹ reduziu em 15% a taxa de pobreza do país e em 25% a taxa de extrema pobreza. Dessa forma, em 2017, mais de 3,4 milhões de pessoas deixaram de viver em pobreza extrema (De Souza et al., 2019).

A grande desigualdade no Brasil é um dos principais fatores decorrentes da pobreza e da extrema pobreza. Essa desigualdade se reflete em todas as dimensões da vida: educação, saúde, moradia, saneamento, alimentação, cultura, entre outras áreas. Neste sentido, o começo da vida das crianças que se encontram em vulnerabilidade social já inicia marcado por essas desigualdades.

Assim, o desenvolvimento da Primeira Infância no Brasil se faz sob a marca da desigualdade, que se mostra ainda maior entre as crianças (Rede Nacional Primeira Infância [RNPI], 2020). Com a finalidade de atender a essas desigualdades e proporcionar as crianças condições que possibilite seu desenvolvimento pleno, leis, estatutos e resoluções foram criadas mundialmente e no Brasil. Entre elas tem-se a Lei nº 13.257/2016, legislação essa que aprovou o Marco da Primeira Infância,² em âmbito nacional, colocando a criança desde o nascimento até os seis anos de idade como prioridade no desenvolvimento de programas, formação dos profissionais e na formulação de políticas públicas.

De acordo com o Plano Nacional para a Primeira Infância (2020), nas últimas décadas do século passado e na primeira deste século XXI, o Brasil foi palco de amplas e profundas mudanças no quadro jurídico, nas políticas sociais, nas ações governamentais e na participação da sociedade brasileira em ações e projetos destinados à proteção, à promoção e à participação da criança. No entanto, o atendimento à infância no Brasil por muitos anos não se constituiu como um dever do Estado. As crianças permaneceram invisíveis às políticas públicas brasileiras até quase metade do século XX e as questões relacionadas à infância por muito tempo foram tratadas como sendo unicamente da esfera privada, ou seja, de domínio familiar (Rosemberg, 2006).

O progresso que o Brasil fez na promoção do desenvolvimento na Primeira Infância nos últimos anos é reconhecido nacional e internacionalmente. Desde a aprovação de algumas políticas públicas, programas e planos voltados à criança, o tema da primeira infância também ganhou maior notoriedade no país. Dentre as várias normativas e políticas, destaca-se a Constituição Federal de 1988, que é o marco do novo olhar político, social e pedagógico dada

¹ Programa criado em 2003 voltado para a redução da pobreza e a promoção da inclusão social. É realizada a transferência direta de renda para famílias em situação de pobreza.

² Legislação que estabelece princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas para a primeira infância. A primeira infância corresponde aos 06 primeiros anos de vida da criança.

as crianças no Brasil, considerando-as como sujeito de direitos, incumbindo ao Estado, a sociedade e a família o dever de assegurar os direitos como prioridade absoluta das políticas públicas (Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário [MDS] et al., 2017).

No ano de 1990, o Brasil dá um novo passo com o desenvolvimento do Estatuto da Criança e do Adolescente, aprovado pela Lei nº 8.069/1990 que institui um sistema de Garantia dos Direitos, a criação de conselhos paritários para que seja realizada a formulação, o acompanhamento e o controle social da Política de Atenção à Criança e ao Adolescente (Presidência da República, 1990).

Destarte, leis setoriais são elaboradas com o intuito de que as especificidades das crianças sejam consideradas nesse processo, atentando-se a aspectos como: saúde, educação, assistência social, entre outras. A partir de então as políticas públicas sociais são formuladas e programas setoriais são criados para a primeira infância (Rede Nacional Primeira Infância, 2020). De modo que, entre 2009 e 2010, a RNPI³ construiu o Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI), que é um documento político e técnico que orienta decisões, investimentos e ações de proteção e de promoção dos direitos das crianças na primeira infância.

Em 2015, foi instituído pelo Ministério da Saúde, o Plano Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança, um documento que preza pela organização de políticas para o público de zero a seis anos (Silva, 2021). Já em 2016 teve-se a aprovação do Marco Legal da Primeira Infância, resultando na inclusão e modificação de dispositivos do Estatuto da Criança e do Adolescente, instituído pela Lei nº 13. 257/2016 o Marco Legal pela Primeira Infância (2016) objetiva “[...] estabelecer princípios e diretrizes para a formulação e implementação 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 humano [...]”.

O documento do Marco Legal da Primeira Infância ressalta e reafirma outros artigos da evidenciar a necessidade da articulação multisetorial nos programas de apoio às famílias e visitas domiciliares. A partir de então, o Governo Federal criou em 2016, o Programa Criança Feliz, com o intuito de proporcionar o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância levando em consideração seus familiares e sua condição de vida. O programa é desenvolvido através de visitas domiciliares, cuja finalidade é promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, buscando envolver ações intersetoriais de saúde, educação, assistência social, cultura e direitos humanos (Almeida, 2019).

³ Articulação nacional de organizações da sociedade civil, entidades governamentais, empresas privadas, de outras redes e de organizações multilaterais que atuam pela promoção e garantia dos direitos da Primeira Infância.

Em paralelo, outras políticas, planos e programas setoriais para a primeira infância ou que a incluem em seu escopo foram criados, a saber: o Plano Nacional de Educação (2014-2024), os Planos Decenais de Assistência Social (2016-2026) e dos Direitos Humanos de Crianças e de Adolescentes (2010-2020), o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária, entre outros (Rede Nacional Primeira Infância, 2020).

A fim de alinhar as ações destinadas a proteção à primeira infância e unir esforços para o cumprimento das legislações concernentes a garantia dos direitos às crianças desde gestação até os 6 anos de idade, em 2019 o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) estabeleceu o Pacto Nacional pela Primeira Infância. Com caráter cooperativo, operacional, e não pecuniário, o Pacto Nacional pela Primeira Infância possibilita que entidades da sociedade civil, instituições privadas e órgãos do poder público possam aderir ao Pacto e por meio de ações promovam a infraestrutura necessária à proteção do interesse da primeira infância (Conselho Nacional de Justiça, 2019).

Todo esse arcabouço jurídico de documentos legais expressam o avanço conceitual, técnico, profissional e político que ocorreu no mundo e particularmente no Brasil, desde a década de 1980, sobre a primeira infância e o potencial de aprendizagem, desenvolvimento e participação que o ser humano possui nessa faixa etária da vida.

Embora o Brasil tenha avançado em ações ligadas a primeira infância, o estudo de Lari, Lourenço e Della Barba (2018) realizou um levantamento das práticas de atenção intersectorial e integral ao Desenvolvimento infantil nos documentos relacionados às políticas públicas para a primeira infância. De acordo com as políticas, portarias e legislações vigentes no Brasil, as autoras concluíram que existe um avanço para a prevenção e promoção do que os documentos nacionais preconizam como cuidado. Em contrapartida, eles afirmam que, embora possam ser identificados avanços nas políticas voltadas à infância no Brasil e mesmo possibilidades de repercussão em nível local, os mesmos não atingem um nível de sistematização necessário para se traduzirem em recursos ou estratégias a serem seguidas pelos municípios a fim de guiarem suas ações.

Logo, torna-se imprescindível investir em políticas, planos e programas voltados aos cuidados primários das crianças nos primeiros anos de vida, de forma que seja possível proporcionar condições favoráveis de desenvolvimento infantil nas crianças que vivem em vulnerabilidade social.

Segundo Montoya, Silvestre e Souto (2018) investir na primeira infância é mais eficaz do que outras iniciativas, pois gera economias futuras, assim como diminui as desigualdades estruturais. Os autores ainda estabelecem que a primeira infância é composta

pela combinação dos desenvolvimentos físico (intervenções de nutrição e saúde), mental (intervenções de caráter cognitivo) e social (intervenções de interação social e criação de vínculos) nos primeiros anos de vida. Assim, é uma etapa fundamental para o desenvolvimento humano, uma vez que é durante ela que acontecem as maiores conexões cerebrais, facilitando a aprendizagem.

A importância de políticas públicas voltadas para a primeira infância também possui referência econômica-social. Em pesquisas de âmbito mundial desenvolvidas para avaliar a eficácia dos programas sociais, Heckman (2012) corroborou que a taxa de retorno do investimento em capital humano é maior se feito na etapa que vai dos 0 aos 6 anos. Nesse sentido, investir em educação, saúde e assistência social na primeira infância pode ajudar a diminuir gastos com doenças crônicas, melhorar o aprendizado das crianças, diminuir a evasão escolar e reduzir a criminalidade.

Além dos fatores econômicos e sociais, a vulnerabilidade social em que as crianças, objeto das políticas públicas de primeira infância, são expostas reiteram a existência de problemas afetivos e mentais na criança e em todo o seio familiar. É estimado que no Brasil, 13% da população de seis anos tenha diagnóstico de algum transtorno mental (Abuchaim, 2016).

Em estudo realizado no Brasil, em que avaliou fatores socioeconômicos, familiares e individuais associados ao desenvolvimento infantil no primeiro ano de vida de 3.242 crianças que vivem nas cinco regiões do país. Os resultados da pesquisa evidenciaram que os escores de desenvolvimento infantil no primeiro ano de vida foram menores em filhos de mães com baixa escolaridade, que não tiveram apoio do pai da criança durante a gestação, que possuem duas ou mais crianças menores de sete anos residindo no domicílio e em mães com sintomas de depressão (Munhoz et al., 2022).

As ações voltadas para a promoção da primeira infância buscam reduzir também a taxa de mortalidade infantil. Na década passada, a taxa de mortalidade infantil foi reduzida significativamente no Brasil: em 2010, o percentual de mortes antes de completar um ano de idade estava em 17,2 por mil nascidos vivos; já em 2019, o índice baixou para 11,9. Entre os menores de cinco anos, também houve redução da taxa de mortalidade: de 19,8 por mil nascidos vivos em 2010 para 14,0 em 2019. No entanto, ainda é preciso registrar as desiguais chances de viver nos diversos estados brasileiros. No Espírito Santo, em 2019, de cada mil nascidos vivos, 7,8 morriam antes de completar um ano; no Paraná, 8,2. Por outro lado, os índices de mortalidade infantil eram bem maiores no Maranhão e em Rondônia (18,6 e 18,8), e no Amapá, onde esse índice era ainda maior: a cada mil nascidos vivos, 22,6 morriam antes de completar os 12 meses de vida, em 2019 (IBGE, 2020).

Dos óbitos de crianças menores de um ano por causas evitáveis, 56,3% poderiam ser evitados mediante a atenção à mulher na gestação, durante o parto ou ao recém-nascido, e mais 11% se fossem feitos o diagnóstico e o tratamento adequados ou fossem realizadas ações de promoção da saúde (Rede Nacional Primeira Infância, 2020).

Dessa forma, investimentos em programas voltados para primeira infância podem dar um retorno bastante positivo para as crianças e para sociedade como um todo. As crianças que tiveram boas oportunidades escolares, afetivas e sociais na infância tendem a apresentar um melhor desempenho acadêmico e profissional, um maior ajuste social e uma menor propensão à criminalidade, ao uso de drogas e doenças físicas ou mentais (Abuchaim, 2016).

Neste sentido, as experiências da criança nos seus primeiros anos de vida dão fundamento ao processo subsequente e cada fase do desenvolvimento infantil depende da anterior (MDS et al., 2017). Assim, para que funções mais complexas possam ser desenvolvidas e realizadas, numa sequência de aquisições de novas habilidades e capacidades é importante que seja investido em políticas públicas para a primeira infância. De forma que cada criança seja vista e compreendida como um ser único e repleto de direitos.

O respeito aos contextos de vida de cada criança e a construção identitária de sua família também devem ser colocados em pauta nas discussões sobre a promoção da primeira infância no Brasil. Abuchaim (2016) define a criança como um ser de direitos, embora ainda frágil para exercê-los, e que perante essa vulnerabilidade cabe aos todos os adultos se comprometerem a agirem em prol da proteção e defesa das crianças, nos contextos institucional, familiar e social.

Assim, ao Estado cabe a criação de mudanças, programas e políticas a serem desenvolvidas nos estados e municípios do Brasil, de maneira sistematizada, de forma que possa contribuir para os cuidados primários das crianças nos primeiros anos de vida.

2. Programa Criança Feliz

O Programa Criança Feliz (PCF) foi instituído pelo Governo Federal, através do Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016 e possui como fundamento a Lei nº 13.257 que discorre sobre o Marco Legal da Primeira Infância (MDS et al., 2017). O PCF tem como principal finalidade “promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida” (Presidência da República, 2016).

Nesse âmbito, destaca-se que o PCF tem como referência metodológica o “Programa Primeira Infância Melhor” (PIM/RS), que é considerado como Política Pública Estadual do Rio Grande do Sul, implantada oficialmente pela Portaria n. 15/2003, instituído

como Lei Estadual n. 12.544/06 (Rio Grande do Sul, 2006). Esta por sua vez, foi baseada no Programa “*Educa a tu hijo*”⁴ de Cuba e o manual de “Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC)”⁵, elaborado e cedido ao Brasil pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e pela Organização Pan-Americana da Saúde (Ministério do Desenvolvimento Social [MDS], 2017).

Em decorrência disso, a metodologia do trabalho do PCF é baseada no modelo de Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC) – UNICEF/OPAS (MDS, 2017). O método tem como fundamento o cuidado à criança nas diferentes idades e os vínculos estabelecidos entre ela e seus cuidadores. É, portanto, uma metodologia pautada na orientação e no apoio aos esforços das famílias sobre vinculação e cuidados para o desenvolvimento da criança.

As ações do Programa Criança Feliz estão inseridas no Programa Governamental Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que contempla atividades destinadas as ações socioassistenciais complementares e integradas, assim como serviços e benefícios socioassistenciais. O SUAS é operado de forma municipalizada, diretamente pela Prefeitura ou por esta em parceria com Organizações da Sociedade Civil reconhecidas (Presidência da República, 2014).

Gaia, Candido e Barbosa Júnior (2019) afirmam que dentre as diversas conquistas do PCF, destacam-se o processo de qualificação, melhora e incentivo ofertado de forma integrada e complementar ao Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF),⁶ junto aos CRAS. O PCF também proporcionou um avanço no que tange as ações socioassistenciais, de modo que determinadas barreiras e desafios são superados, gerando uma rotina cotidiana no viés de intersetorialidade e interdisciplinaridade. Assim, o PCF promoveu uma discussão acerca do cofinanciamento, não só interfederativo (Federal + Estadual + Municipal), mas também intersetorial, incluindo políticas diversas.

O público-alvo do programa são gestantes, crianças de até 36 meses e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; as crianças de até 72 meses e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada. Assim como, as crianças de até 72 meses afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida protetiva prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente (MDS et al., 2017).

⁴ Iniciativa educacional cubana voltada para a primeira infância. Criado em 1992, o programa tem como objetivo principal fomentar o desenvolvimento integral de crianças de zero a seis anos.

⁵ Abordagem baseada em evidências desenvolvida pela UNICEF para apoiar o desenvolvimento integral das crianças menores de três anos, O manual oferece orientações às famílias sobre práticas parentais que promovem o desenvolvimento cognitivo, emocional e social das crianças.

⁶ O PAIF tem como objetivo apoiar famílias em situação de vulnerabilidade social, prevenindo a ruptura de laços familiares e comunitários, e promovendo o acesso a direitos e benefícios sociais.

Por conseguinte, alguns critérios de priorização foram definidos para situações em que os municípios não consigam incluir inicialmente todas as famílias no programa. Segundo o Guia para Visita Domiciliar (2017), as orientações dadas pelo Ministério do Desenvolvimento Social levam em consideração a situação de vulnerabilidade das famílias e os fatores que podem interferir negativamente no desenvolvimento integral das crianças, sendo eles: o baixo peso ao nascer, baixa escolaridade materna, o uso de álcool e outras drogas, depressão materna, gravidez na adolescência, assim como as famílias em situação de insegurança alimentar e nutricional, entre outros.

Contudo, os objetivos do Programa Criança Feliz concentram-se em:

- Promover o desenvolvimento humano a partir do apoio e do acompanhamento do desenvolvimento infantil integral na primeira infância;
- Apoiar a gestante e a família na preparação para o nascimento e nos cuidados perinatais;
- 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;
- Mediar o acesso da gestante, das crianças na primeira infância e das suas famílias às políticas e serviços públicos de que necessitem;
- Integrar, ampliar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para as gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias (MDS, 2017, p. 9).

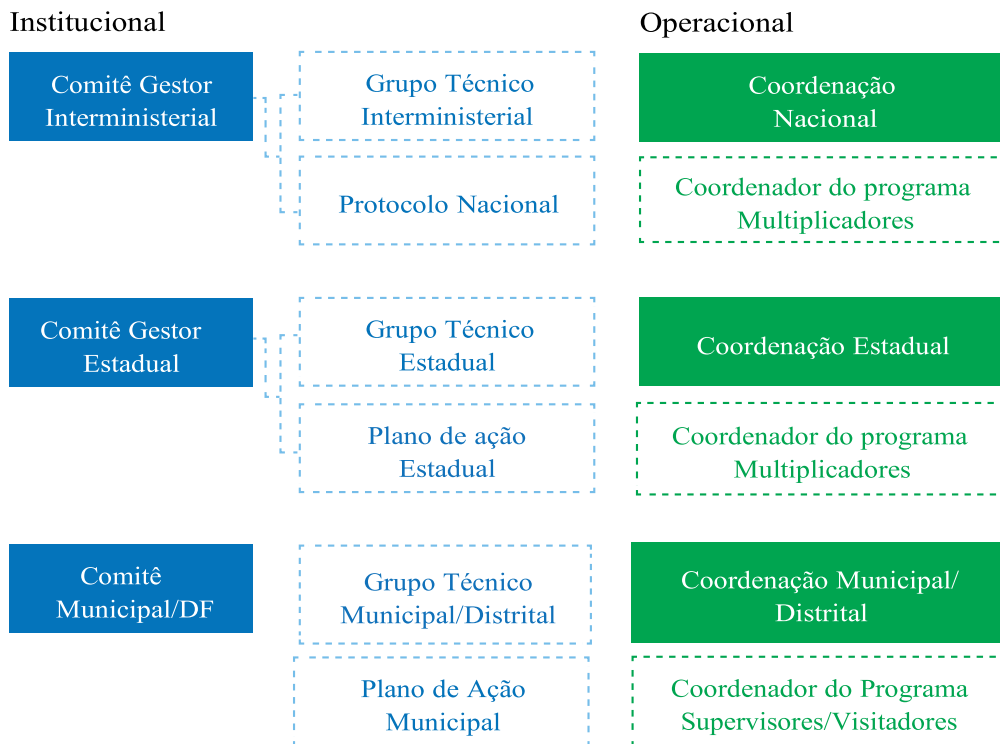
Nesse sentido, para atender tais objetivos, o Decreto 9.579 de 22 de novembro de 2018 especifica alguns elementos necessários para que o PCF consiga cumprir tais propósitos. Dentre os principais componentes do Programa Criança Feliz, destacam-se: I - a realização de visitas domiciliares periódicas, por profissionais capacitados, assim como a prática de ações complementares que apoiem as gestantes e as famílias, favorecendo o desenvolvimento da criança na primeira infância; II - a capacitação e a formação continuada de profissionais que atuem junto às gestantes e às crianças na primeira infância, em prol da qualificação do atendimento e do fortalecimento da intersetorialidade; III - a concepção de conteúdo e de materiais que apoiem o atendimento intersetorial à família de crianças na primeira infância e à gestantes.

Outro aspecto considerado como primordial para o alcance dos objetivos do PCF são: IV - o apoio e a mobilização dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios em prol da implementação do Programa Criança Feliz e da articulação intersetorial do mesmo. Por fim, tem-se o componente relacionado a: V - promoção de conhecimento acerca da temática, de forma que estudos e pesquisas contemplem o desenvolvimento infantil integral (Presidência da República, 2018).

Nessa seara, para articular os componentes do PCF e atender seus objetivos faz-se necessário uma estrutura organizacional, que contemple todos os entes federados (União, Estados, DF e Municípios). Em vista disso, o Decreto nº 9.855, de 25 de junho de 2019 dispõe sobre o comitê gestor do Programa Criança Feliz, cujas atribuições destinam-se ao planejamento e articulação dos componentes do PCF, ao acompanhamento e execução do Programa, assim como à promoção das ações setoriais voltadas para o atendimento do público-alvo do PCF (Conselho Nacional de Assistência Social [CNAS], 2019).

Além do comitê gestor, que deve ser implantado a nível federal, estadual e municipal, o modelo de governança do Programa Criança Feliz conta com a presença de grupos técnicos de formação intersetoriais e coordenações do programa em cada esfera federativa. Os Grupos Técnicos são os responsáveis por executar e apoiar as decisões tomadas pelos Comitês Gestores. Já as coordenações do Programa assumem o papel de operacionalizar o Criança Feliz, através da organização das atividades das instâncias decisórias e técnicas, da articulação entre os parceiros das políticas setoriais locais e da disseminação das decisões e encaminhamentos realizados nessas esferas (MDS et al., 2017). Ainda segundo o documento *A intersetorialidade na visita domiciliar*, elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário e outros Ministérios, a Figura 1 representa o modelo de governança do PCF.

Figura 1. Modelo de governança do Programa Criança Feliz



Fonte: MDS et al. (2017).

Nesse âmbito vale destacar que o modelo de governança do PCF tem como elemento caracterizador a intersetorialidade. Para Montoya, Silvestre e Souto (2018) a intersetorialidade trouxe um novo olhar na área de gestão pública, sendo considerada como uma estratégia para melhor efetivação dos programas e de políticas. O Ministério da Saúde, na Portaria nº 2.446, de 11 de novembro de 2014, conceituou a intersetorialidade como um “processo de articulação de saberes, potencialidades e experiências de sujeitos, grupos e setores na construção de intervenções compartilhadas, estabelecendo vínculos, corresponsabilidade e cogestão para objetivos comuns” (Ministério da Saúde, 2014).

Dessa forma, a intersetorialidade propõe uma nova maneira de abordar os problemas, a partir de uma visão holística da criança. No entanto a temática da intersetorialidade do Programa Criança Feliz é alvo de várias discussões, Cruz (2017) destacar em seus estudos que a 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.

Rodrigues e Cruz (2020) complementam que no Programa Criança Feliz, 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. Nesse sentido, a intersetorialidade tem sido um grande desafio para o PCF, já que ela se constitui em um dos eixos principais do programa, mas exige que seus gestores tenham capacidade e autonomia para realizar articulações nas diversas áreas das políticas públicas e sociais e que suas ações sejam, de fato, realizadas (Cavalcanti & Riveros, 2020).

Portanto, para que aconteça a efetivação da intersetorialidade é necessária uma agenda articulada em âmbito local. Nesse sentido, merece destaque o papel do Comitê Gestor Intersectorial municipal do PCF juntamente com a figura dos supervisores e visitantes. Visto que, o programa é desenvolvido através de visitas domiciliares, buscando envolver ações intersectoriais de saúde, educação, assistência social, cultura e direitos humanos (Almeida, 2019). Nessa perspectiva o visitante é a ponte entre as famílias, que por intermédio dos supervisores e da coordenação executam o planejamento realizado pelo Comitê Municipal.

Os visitantes devem atender as famílias seguindo uma periodicidade mínima, conforme o Guia para Visitas Domiciliares (2017), que estabelece que deve ser realizada uma visita domiciliar mensal para gestantes e suas famílias beneficiárias do PBF; quatro visitas mensais para as crianças de 0 a 36 meses e suas famílias beneficiárias do PBF e do BPC e para as famílias beneficiárias do BPC, que possuem crianças de 37 a 72 meses, devem ser realizadas duas visitas mensais (MDS, 2017).

No que tange ao perfil profissional dos visitantes, exige-se que possua a escolaridade de nível médio ou superior. Os supervisores, por sua vez, devem possuir o nível superior, preferencialmente com formação como psicólogo, assistente social, pedagogo ou terapeuta ocupacional. Eles figuram como pontos de apoio dos visitantes, acompanhando o trabalho das visitas, orientando e estimulando nas demandas provenientes das famílias atendidas.

A Resolução CNAS nº 7, de 22 de maio de 2017, destaca os critérios que os municípios devem atenderem para se tornarem elegíveis a adesão do Programa Criança Feliz. Dentre os requisitos destacam-se a presença de pelo menos 01 (um) CRAS no município, além de ser necessário possuir no mínimo 140 indivíduos do público prioritário do Programa (Conselho Nacional de Assistência Social, 2017).

De acordo com a Portaria nº 2.496 de 2018 o valor de repasse aos municípios é de R\$ 75,00 mensais por beneficiário do Programa, realizado por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) de acordo com as metas aderidas para cada município. Para ter acesso ao recurso, os municípios precisam estar com as equipes completas: 1 supervisor para cada 15 visitantes e 15 visitantes para cada 30 usuários do PCF (Presidência da República, 2018). Cavalcanti & Riveros (2020) reiteram que essa forma de financiamento permite um controle por parte do governo federal em relação aos municípios, visto que todas as visitas precisam estar preenchidas no Prontuário Eletrônico do SUAS, além do fato dos municípios poderem realizar novo termo de aceite para ampliar as metas e conseqüentemente, o recurso a ser recebido.

Segundo os dados levantados pelo Ministério da Cidadania, do total de 5.570 municípios brasileiros, o PCF estava presente em 3.027 cidades em 2022, o que é apontado pela gestão do programa uma grande representatividade na realidade brasileira, levando em consideração o fato do Brasil ser um país de proporção continental, com inúmeras dificuldades de acesso a vários territórios. Ainda de acordo com o Ministério da Cidadania, o Programa Criança Feliz superou o número de 60 milhões de visitas, o que significa acesso de um programa social nos territórios e domicílios brasileiros, de maneira sistemática e periódica (Ministério da Cidadania, 2022, 3 de abril).

Por conseguinte, em relação a adesão das regiões brasileiras ao Programa Criança Feliz, tem-se uma maior predominância da região do Nordeste, onde 89,22% dos municípios aderiram ao PCF. Em contraste, a região Sul possui apenas 13,26% de municípios que aderiram ao Programa Criança Feliz (Montoya, Silvestre & Souto, 2018). A Figura 2 apresenta um mapa contrastando os municípios brasileiros que aderiram ao PCF e os que não aderiram.

Figura 2. Mapa do Brasil com municípios que aderiram ao Programa Criança Feliz.



Fonte: (Ministério da Cidadania, 2021).

O mapa retratado na Figura 2 reitera a expansão do PCF na região Nordeste, assim como o baixo índice de adesão dos municípios da região Sul. Uma das motivações que fundamentam a não adesão dos municípios do Sul ao PCF, se dá em virtude, da existência do Programa Primeira Infância Melhor na região. Segundo Esmeraldo (2018), o PIM iniciou-se como ação no Município do Rio Grande do Sul, em 2006 e foi ganhando importância e reconhecimento em mais da metade dos municípios gaúchos, em vários estados e países, estimulando e orientando cerca de 200 mil crianças e 50 mil gestantes entre as mais de 180 mil famílias.

Nessa seara, segundo a Rede Nacional Primeira Infância (2020), tanto o Programa Bolsa Família, como o Programa Criança Feliz são as referências para o SUAS em face da primeira infância. Eles agem fortalecendo as possibilidades de articulação com outras iniciativas públicas e privadas no território, assim como reforçam a abordagem intersetorial e em busca de impactos sociais no rompimento do círculo da pobreza.

3. Panorama dos estudos sobre o Programa Criança Feliz

Com o intuito de compreender o cenário bibliográfico sobre o tema Programa Criança Feliz, foi efetuada uma busca de estudos já realizados nos últimos 10 anos, utilizou-se a metodologia do Estado do Conhecimento, que segundo Morosi (2015), o Estado do Conhecimento trata da identificação, registro e categorização que levam a reflexão e síntese acerca da produção científica de determinado tema, em um espaço de tempo. Sendo assim, objetiva-se analisar o conhecimento científico em artigos publicados em periódicos sobre o tema Programa Criança Feliz, abrangendo o período de 2012 a 2022, assim, será possível compreender quais pesquisas vêm sendo investigados dentro da temática.

O corpus de análise foi selecionado a partir da busca de artigos feita na base de dados Periódico Capes, através do CAFe (Comunidade Acadêmica Confederada), que possibilita o acesso a um maior número de base de dados, incluindo a base Scopus (Elsevier) e Web of Science, com a disponibilização dos textos completos dos periódicos.

A palavras-chave utilizada na busca foi “Programa Criança Feliz” podendo estar presente no título ou assunto dos artigos em qualquer idioma. A pesquisa originou um total de 12 artigos presentes em diferentes periódicos. Todos os artigos encontrados abordavam a temática na integra. No entanto, após uma análise dos estudos encontrado, detectou-se que 3 artigos estavam duplicados, resultando assim em um total de 9 estudos para serem analisados nessa seção. O Quadro 1 traz os principais resultados da pesquisa realizada, abordando a autoria dos estudos, objetivo da pesquisa e principais resultados.

Percebe-se, que as produções se encontram distribuídas no período de 2019 a 2022, revelando que nos primeiros anos de implantação do programa (2016 a 2018) não houve publicações registradas na base de dados utilizada para pesquisa. O Programa Criança Feliz surgiu em 2016, trata-se de uma política do Governo Federal instituído pelo Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016. O programa é fundamentado no Marco Legal da Primeira Infância, Lei nº 13.257, e possui a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida (Presidência da República, 2016; Presidência da República, 2017; Montoya, Silveste & Souto, 2018).

Quadro 1. Autoria, objetivos e principais resultados dos estudos.

Autor(es)	Objetivos	Principais resultados
Almeida (2019)	Demonstrar como os instrumentos participativos impedem a regressão dos direitos adquiridos pela sociedade, principalmente no que tange às parcelas mais vulneráveis da população, através do caso do programa Criança Feliz.	A pesquisa enfatizou a repercussão negativa do Programa Criança Feliz, em instâncias participativas federadas e suscitou debates e ações encima de sua implementação. Evidenciando que a formulação e a tomada de decisão dos formuladores de políticas públicas e dos políticos foram concretizadas sem a participação e opinião popular, cabendo aos instrumentos como os conselhos e os sindicatos agirem em prol dos interesses sociais e da defesa dos direitos adquiridos.
Arcoverde, Mélo & Bezerra (2019)	Identificar as especificidades do processo de desresponsabilização do Estado diante das necessidades sociais, desenvolvendo estratégias que exigem maior atuação da família no provimento da proteção social.	Os principais resultados do estudo expõem que o Programa Criança Feliz e suas particularidades vão na contramão dos direitos e da assistência social como um direito, promovendo um sucateamento dos mesmos. Isso acontece uma vez que o conteúdo do programa e sua operacionalidade constituem-se em mais um passo para a construção de um viés ideológico e político que restringem e eliminam direitos. Dessa forma, a intersectorialidade 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 intersectorialidade do Programa Criança Feliz fica apenas no discurso vazio, porquanto torna-se, na gênese, inviabilizado.
Gaia, Candido & Barbosa Júnior (2019)	Realizar reflexões acerca do Programa Criança Feliz (PCF) e suas contribuições para o desenvolvimento da criança na primeira infância.	Concluiu-se que o Programa Primeira Infância no SUAS, Programa Criança Feliz- (PCF), tem entre outros duas conquistas muito relevantes: primeiro, qualificar, melhorar e incentivar de forma integrada e complementar o PAIF junto aos CRAS/SUAS, melhorando a resolutividade do atendimento para as famílias e indivíduos que acompanha; e, segundo, levar a ação socioassistencial a vencer determinadas barreiras e desafios, na perspectiva de atuar com mais amplitude, tranquilidade e rotina cotidiana no viés de intersectorialidade e interdisciplinaridade, passando a discutir o cofinanciamento, não só interfederativo (Federal + Estadual + Municipal), mas também Intersetorial(políticas diversas).
Neris & Momma (2019)	Este trabalho faz uma reflexão sobre Programa Criança Feliz, bem como sobre a aprovação de emenda constitucional (55/2016 – PEC do teto dos gastos públicos) que prevê congelamento das despesas primárias do governo federal.	Em relação aos resultados, o estudo expõe que o Programa Criança Feliz se apresenta como uma política compensatória e paliativa, de cunho assistencialista, que vai na contramão das ações que visam a promover a cidadania; os direitos sociais, bem como às reivindicações dos movimentos sociais e de produção acadêmica de cunho progressista. O que significa um retrocesso, dado o avanço que se prenunciou com a CF 88, a LDB 9.394/96 no sentido de contemplar a educação infantil como primeira etapa da educação básica.

Autor(es)	Objetivos	Principais resultados
Campos (2020)	Discutir o Programa Criança Feliz em busca de apreender o papel da família e do Estado.	O programa compõe a agenda conservadora do atual Governo Federal e implica não apenas uma regressão na concepção e na execução de políticas de assistência social e educativa, como também é a difusão de uma lógica higienista – disciplinadora destinada às famílias pobres. Os resultados ratificam a importância da Educação Infantil como direito das crianças e de suas famílias, dever do Estado e não como uma política focal de cunho emergencial ou de disciplinamento das famílias.
Rodrigues & Cruz (2020)	Refletir acerca do Programa Criança Feliz, instituído pelo Decreto nº 8.869 do governo federal brasileiro, articulando essas reflexões a história do atendimento à infância no país.	A pesquisa reiterou que a criação desse Programa se constitui muito mais numa política de governo pontual e segmentada, do que propriamente uma política de Estado, sobrepondo-se, a políticas setoriais já existentes, como os serviços socioassistenciais e educacionais. É possível, então, identificar uma transferência de responsabilidade para a família em relação à educação da criança. Observa-se que o manual do programa não aponta a formação mínima exigida para a atuação do visitador.
Capilheira, Mota & Lockmann (2021)	O artigo problematiza as principais reconfigurações ocorridas nas políticas de assistência à infância no Brasil, a partir da análise de documentos oficiais do Programa Criança Feliz.	As análises empreendidas neste estudo apontam que a centralidade da educação via família, efetivadas no Programa Criança Feliz, configurando-se como um deslocamento que apresenta efeitos para a primeira etapa da Educação Infantil, principalmente no que diz respeito à educação das crianças de zero a três anos. Investe-se prioritariamente na família, a partir da lógica de estratégias de baixo custo. Situação observada pelo fato do visitadoras(es) não possuírem necessariamente formação específica em nível superior e que as orientações realizadas às famílias se baseiam em prescrições pautadas em cursos rápidos. Notou-se que o Programa Criança Feliz estabelece uma estreita vinculação com a Teoria do capital humano funcionando como investimentos que são desenvolvidos sobre <i>capitais humanos infantis</i> .
Munhoz et al. (2022)	Avaliar os fatores socioeconômicos, familiares e individuais associados ao desenvolvimento infantil no primeiro ano de vida, entre famílias em vulnerabilidade social.	Os resultados destacam a importância dos determinantes socioeconômicos (escolaridade materna), da saúde mental materna e do crescimento intrauterino no desenvolvimento das crianças durante o primeiro ano de vida. Observou-se menores escores em filhos de mães com baixa escolaridade, com sintomas de depressão, com duas ou mais crianças menores de sete anos residindo no domicílio e que não relataram autopercepção de apoio/ajuda durante a gestação. Conclui-se que a oferta de ensino formal à população deve estar interrelacionada com políticas e programas da área da saúde.

(continua)

Autor(es)	Objetivos	Principais resultados
De Almeida et al. (2022)	Analisar a convergência da governança e do planejamento no âmbito Intergovernamental, a partir da abordagem de política pública para a primeira infância, denominada “Programa Criança Feliz”.	Os resultados evidenciaram planos e práticas em sua maioria distanciados de uma perspectiva estratégica, bem como mecanismos de governança incipientes, orientados predominantemente para o cumprimento do formalismo legal. As práticas identificadas em governos locais, embora ainda incipientes, podem referenciar novos estudos e práticas similares em outros municípios. Vários municípios elaboraram os PPA desconectados de uma abordagem estratégica, de governança ou ambos. Com poucas exceções, os municípios mencionam ações específicas para assistência às crianças e adolescentes e alguns sequer mencionam ações para a primeira infância. Dois municípios, Japi (RN) e Baraúna (PB), devem ser destacados quanto ao objeto da pesquisa, por terem apresentado um conjunto de requisitos alinhados com os métodos de planejamento estratégico e de práticas de governança multinível.

Fonte: Elaborado pelas autoras (2022).

Dentre os estudos apresentados no Quadro 1, observa-se uma predominância de trabalhos com eixo temático ligado ao planejamento e governança do Programa Criança Feliz. Nessa perspectiva, os estudos de Almeida (2019), Arcoverde, Mélo e Bezerra (2019) e De Almeida et al. (2022) apresentam um viés negativista da política do PCF, enfatizando as fragilidades da operacionalização do programa, nesse sentido, a política passa a ser abordada pelos autores como uma regressão de direitos, ao transferir a responsabilidade da primeira infância para as famílias, adotando uma forma de culpabilização das famílias.

Na pesquisa realizada por De Almeida et al. (2022), mediante análises dos Planos Plurianuais do Governo Federal e de onze municípios que aderiram ao PCF no ano de 2020, constataram que os planos e práticas do Programa Criança Feliz, em sua maioria são distanciados de uma perspectiva estratégica, apresentando mecanismos de governança incipientes, sendo orientados predominantemente para o cumprimento de um formalismo legal. Corroborando com esse viés Almeida (2019) expõe a falta de participação da população na formulação e a tomada de decisão dos PCF, evidenciando que a política foi concretizada sem a participação e opinião popular.

Os estudos de Neris e Momma (2019), Rodrigues e Cruz (2020), Capilheira, Mota e Lockmann (2021) também vão ao encontro dos pensamentos de Almeida (2019), Arcoverde, Mélo e Bezerra (2019) e De Almeida et al. (2022), ao adotarem uma abordagem crítica diante dos aspectos ligados ao planejamento e a governança do PCF. Com diferentes enfoques, os autores debatem sobre financiamento das políticas públicas (Neris & Momma, 2019), os

efeitos da política que engloba o PCF na garantia dos direitos das crianças à educação na primeira infância (Rodrigues & Cruz, 2020), assim como a análise de estratégias de investimentos em capital humano colocadas em ação pelo Programa Criança Feliz (Capilheira, Mota & Lockmann, 2021).

O atendimento à infância no Brasil nem sempre foi tratado como um dever do Estado. Somente a partir do início do século XX, que profundas mudanças sociais ocorreram e o tema passou a ser percebido pelas políticas públicas de assistência e educação. Neste sentido, a pesquisa de Neris e Momma (2019, p. 1) define o programa Criança Feliz como “uma política compensatória e paliativa, de cunho assistencialista, que vai na contramão das ações que visam a promover a cidadania e os direitos sociais”. Os autores ainda destacam que o PCF significa um retrocesso, dado o avanço que se renunciou com a CF 88, a LDB 9.394/96 no sentido de contemplar a educação infantil como primeira etapa da educação básica.

Rodrigues e Cruz (2020) salientam que a crítica realizada não recai sobre a criação de políticas sociais para o atendimento a primeira infância, mas sim sobre a implementação de políticas que não atendem os reais anseios da população e competem com o direito à educação, contribuindo mais para os processos de desigualdade e exclusão social, do que propriamente para a garantia de direitos.

Uma crítica preponderante na pesquisa de Capilheira, Mota e Lockmann (2021) reflete a centralidade da educação via família, configurando-se como um deslocamento que apresenta efeitos para a primeira etapa da Educação Infantil, onde o investimento prioritariamente na família parte de uma lógica de estratégias de baixo custo, situação observada através do fato dos (as) visitantes (as) não possuírem necessariamente formação específica em nível superior e que as orientações realizadas às famílias se baseiam em prescrições pautadas em cursos rápidos.

Outro eixo temático que se pode perceber nos estudos de Gaia, Candido e Barbosa Júnior (2019) e Munhoz et al. (2022), expostos no Quadro 1, engloba as pesquisas realizadas com o enfoque nos efeitos que o Programa Criança Feliz proporciona no desenvolvimento da criança na primeira infância. Munhoz et al. (2022) analisaram o desenvolvimento infantil no primeiro ano de vida das crianças participantes do Programa, o que possibilitou uma avaliação do impacto da política. Neste sentido, o estudo não buscou destacar uma reflexão teórica sobre o programa, e sim averiguar os resultados do programa após os primeiros anos de implementação.

Já o estudo de Gaia, Candido e Barbosa Júnior (2019) destacou as contribuições do PCF no desenvolvimento das crianças, a partir de uma análise das experiências vivenciadas

pelos visitantes do Programa Criança Feliz. Assim, discutiram o cofinanciamento do programa, a partir da intersectorialidade e interdisciplinaridade que o PCF propõe para a sociedade.

Por fim, no terceiro eixo temático, encontra-se o trabalho de Campos (2020), que buscou analisar o papel da Família e do Estado perante o PCF. No entanto, o autor ainda expõe a sua reflexão crítica perante o programa, destacando que o mesmo, compõe a agenda conservadora do Governo que implantou a política, o que implica em uma regressão na concepção e na execução de políticas de assistência social e educativa. Além de adotar uma difusão de uma lógica disciplinadora destinada às famílias pobres. Assim, os resultados da pesquisa ratificam a importância da Educação Infantil como direito das crianças e de suas famílias, dever do Estado e não como uma política focal de cunho emergencial ou de disciplinamento das famílias.

Quanto aos aspectos metodológicos dos estudos elencados nessa seção, tem-se a predominância de pesquisas com dados secundários, realizados através de análise de documentos oficiais do programa Criança Feliz, Planos Plurianuais do governo, a PEC 241/55 e relatórios municipal do PCF, totalizando 05 trabalhos que seguiram essa perspectiva etodológica, sendo eles: Neris e Momma (2019), Campos (2020), Capilheira, Mota e Lockmann (2021), De Almeida et al. (2022) e Gaia, Candido e Barbosa Júnior (2019). Ainda seguindo uma vertente, tem-se 3 estudos que utilizaram da pesquisa bibliográfica simples para realizar uma reflexão teórica crítica acerca do tema, destacando os trabalhos de Almeida (2019), Arcoverde, Mélo e Bezerra (2019) e Rodrigues e Cruz (2020).

Neste sentido, apenas o estudo de Munhoz et al. (2022) realizou uma abordagem com dados primários, que utilizou uma análise transversal com os dados da linha de base da avaliação do impacto do Programa Criança Feliz (Ministério da Cidadania, 2019), a pesquisa teve como principal desfecho a avaliação do desenvolvimento infantil realizadas por meio do *Ages and Stages Questionnaire* (ASQ-3). O instrumento foi aplicado com 3242 famílias com filhos de até 12 meses usuárias do programa, a amostra contemplou 30 municípios brasileiros, distribuídos em seis estados da Federação.

Conclusão

Diante da importância das ações para o desenvolvimento na primeira infância e das diretrizes de proteção à criança estabelecidas na Constituição Federal de 1988, é fundamental compreender as políticas públicas implementadas e seus resultados. Este estudo trouxe um panorama abrangente das iniciativas voltadas à primeira infância no Brasil, com foco no Programa Criança Feliz, a principal política implementada em âmbito nacional.

Após a Constituição Federal de 1988, foram identificados avanços significativos na legislação voltada para a primeira infância. A criação do Estatuto da Criança e do Adolescente em 1990 estabeleceu a proteção integral e a prioridade absoluta das crianças em políticas públicas. Posteriormente, a Lei nº 13.257/2016, que instituiu o Marco Legal da Primeira Infância, reforçou a importância do desenvolvimento integral, reconhecendo a necessidade de ações intersetoriais que envolvem educação, saúde e assistência social. Ademais, a instituição do Pacto Nacional pela Primeira Infância em 2019 e sua renovação em 2024 para mais cinco anos, evidencia a continuidade da união de esforços para o cumprimento das legislações.

Nesse contexto, o Programa Criança Feliz, de caráter interfederativo e intersetorial, busca promover não apenas o desenvolvimento físico e cognitivo, mas também habilidades socioemocionais essenciais, como empatia, resiliência e autocontrole, proporcionando suporte às famílias e orientações práticas. Essas ações estão alinhadas com a literatura econômica que aponta que o investimento na primeira infância é crucial, pois as experiências e interações durante os primeiros anos de vida têm um impacto duradouro nas capacidades cognitivas e sociais das crianças.

Não obstante, o levantamento científico realizado do programa aqui abordado, revela algumas críticas significativas a sua operacionalização, destacando fragilidades na implementação e a ausência de participação social. Embora haja evidências de impactos positivos no desenvolvimento infantil, a maioria das pesquisas aponta para a necessidade de um enfoque mais robusto que assegure não apenas o apoio às famílias, mas também o acesso a direitos fundamentais, como educação e saúde. Isso é crucial para garantir que as políticas públicas realmente atendam às necessidades das crianças e suas famílias.

Em suma, conclui-se que embora o programa Criança Feliz tenha potencial para fortalecer habilidades socioemocionais e proporcionar suporte às famílias, a sua aplicação de forma isolada não é suficiente para solucionar os problemas oriundos do contexto de vulnerabilidade social que as crianças estão expostas. O ambiente no qual as crianças, objeto do estudo, nascem e crescem, apresenta limitações estruturais, emocionais e financeiras que seria muito difícil de superar somente com as atividades e ações do Programa Criança Feliz. O quadro de vulnerabilidade apresentado por estas famílias no Brasil requer políticas mais abrangentes e de longo prazo, capaz de perpassar gerações da mesma família, a fim de criar oportunidades e mudanças culturais profundas, não somente na primeira infância, mas nas famílias e na região que residem.

Outro ponto importante a salientar é a necessidade de desenvolvimento de políticas emancipatórias, com as quais o ciclo de dependência pecuniária governamental, por parte das famílias seja quebrado. É necessário proporcionar meios de autonomia para que tais crianças e suas famílias possam, de forma emancipatória, descobrir caminhos de superação

da pobreza e de construção de lares acolhedores que favoreçam o Desenvolvimento Integral das crianças.

Por fim, o presente estudo destaca a urgência de um compromisso renovado do Estado em garantir os direitos das crianças, não como uma ação emergencial, mas como parte de uma estrutura sólida que promova a cidadania e a igualdade social desde a primeira infância, alinhando-se às diretrizes constitucionais de proteção integral. Destarte, a pesquisa não esgota todas as possibilidades e questionamentos, para o referido tema, novas discussões e perspectivas podem e devem surgir para o seu aprofundamento e aperfeiçoamento. Sugere-se que futuras pesquisas incluam as vozes das famílias beneficiárias, a fim de proporcionar uma avaliação dos resultados do Programa Criança Feliz.

Referências

Abuchaim, B. de O., et al. (2016). *Importância dos vínculos familiares na primeira infância: estudo II*. Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV).

Almeida, I. H. de C. (2019). Participação institucionalizada no contexto brasileiro: Uma análise do Programa Criança Feliz. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais (RPPI)*, 4(1), 220–229. <https://doi.org/10.22478/ufpb.2525-5584.2019v4n1.46081>

Almeida, R. A. de, Valadares, J. L., Faria, E. R. de, Tavares, B., & Dias, A. A. da S. (2022). Planejamento e políticas intergovernamentais: O programa criança feliz na perspectiva da governança multinível. *Research, Society and Development*, 11(1), e7911124788. <https://doi.org/10.33448/rsd-v11i1.24788>

Arcoverde, A. C. B., Mélo, E. C. A. C., & Bezerra, J. de C. (2019). A responsabilização da família na cena contemporânea: particularizando o Programa Criança Feliz. *Revista em Pauta: Teoria Social e Realidade Contemporânea*, 17(44), 181–195. <https://doi.org/10.12957/rep.2019.45221>

Brasil, F. G., & Capella, A. C. N. (2016). Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. *Revista Política Hoje*, 25(1), 71–90. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/viewFile/3710/3012>

Calquin Donoso, C., Guerra, R., Vásquez, S., & Yañez-Urbina, C. (2019). Sujetos cerebrales: repertorios interpretativos de los usos de la neurociencia en las políticas públicas de infancia temprana en el Chile actual. *Psicología, Conocimiento y Sociedad*, 9(2), 25–46. <https://doi.org/10.26864/pcs.v9.n2.2>

Campos, R. (2020). Programa Criança Feliz: um salto histórico para o passado. *Práxis Educativa*, 15, e2015445. <https://doi.org/10.5212/PraxEduc.v.15.15445.087>

Capilheira, C. D., Mota, M. R. A., & Lockmann, K. (2021). As políticas de assistência social à infância na governamentalidade neoliberal: estratégias de investimento em capital humano. *Zero-a-Seis*, 23 (n. spe.), 1132–1154. <https://doi.org/10.5007/1980-4512.2021.e81170>

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), 402–419.

<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/cadernovirtual/article/view/4847/1935>

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (2017). Resolução CNAS n. 7, de 22 de maio de 2017. <https://www.gov.br/mds/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucao/resolucao-no-7-de-22-de-maio-de-2017>

Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) (2019). Resolução CNAS n. 6, de 19 de fevereiro de 2019 – Programa Primeira Infância no SUAS.

https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/termoaceite/crianca_feliz_aditivo_2019/documentos.php

Conselho Nacional de Justiça (CNJ) (2019). *Pacto Nacional pela Primeira Infância*.

<https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoas/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>

Conyers, L. M., Reynolds, A. J., & Ou, S. R. (2003). The effect of early childhood intervention and subsequent special education services: findings from the Chicago Child-Parent Centers. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 25(1), 75–95.

<https://doi.org/10.3102/01623737025001075>

Cruz, M. do C. M. T. (2017). *Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: Avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais*. (Tese, Doutorado em Administração Pública e Governo), Fundação Getúlio Vargas.

<https://repositorio.fgv.br/items/fe78d326-8957-41e9-90a0-371506c6e450>

Cunha, F., Heckman, J., Lochner, L., & Masterov, D. (2006). Interpreting the evidence on life cycle skill formation. In E. A. Hanushek & F. Welch (Eds.), *Handbook of the Economics of Education* (Vol. 1, pp. 697-812). North Holland.

Esmeraldo, M. (Org.) (2018). *Primeira Infância Melhor: 15 anos de histórias*. Secretaria da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul. https://issuu.com/primeirainfanciamelhor-pim/docs/publica_o-pim-15-anos-web-simples

De Souza, P. H. F., Osorio, R. G., Paiva, L. H., & Soares, S. (2019). Os efeitos do Programa Bolsa Família sobre a pobreza e a desigualdade: um balanço dos primeiros quinze anos. [Texto para Discussão, n. 2499], Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/9356/1/td_2499.pdf

Freitas, L. B. de L., & Shelton, T. L. (2005). Atenção à primeira infância nos EUA e no Brasil. *Psicologia: Teoria e Pesquisa*, 21(2), 197–205. <https://doi.org/10.1590/S0102-37722005000200010>

Gaia, R. da S. P., Candido, T. P., & Barbosa Júnior, W. de B. (2019). O Programa Criança Feliz e suas contribuições para o desenvolvimento da criança na primeira infância: apontamentos sobre o caso de Ribeirão Preto/SP. *Revista Sociais e Humanas*, 32(2), 112–125. <https://doi.org/10.5902/2317175837746>

Heckman, J. J. (2012). Investir no desenvolvimento na primeira infância: reduzir déficits, fortalecer a economia. [A Equação Heckman]. https://heckmanequation.org/wp-content/uploads/2017/01/D_Heckman_FMCSV_ReduceDeficit_012215.pdf

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2020). *Tábua completa de mortalidade para o Brasil – 2019: breve análise da evolução da mortalidade no Brasil*. https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/3097/tcmb_2019.pdf

Lari, L. V., Lourenço, G. F., & Della Barba, P. C. de S. (2018). Legislações e documentos brasileiros sobre a atenção à criança e suas implicações para o monitoramento do desenvolvimento infantil. *Da Investigação às Práticas: Estudos de Natureza Educacional*, 8(2), 4–20. <https://doi.org/10.25757/invep.v8i2.156>

Ministério da Cidadania (2019). *Avaliação de implementação do Programa Criança Feliz*. https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/pesquisas/documentos/relatorio/relatorio_0211.pdf

Ministério da Cidadania (2022, 3 de abril). Criança Feliz supera 60 milhões de visitas domiciliares. <https://www.gov.br/pt-br/noticias/assistencia-social/2022/03/crianca-feliz-supera-60-milhoes-de-visitas-domiciliares>

Ministério da Saúde (2014). Portaria nº 2.446, de 11 de novembro de 2014. https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2014/prt2446_11_11_2014.html

Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) (2017). *Criança Feliz: guia para visitas domiciliares* (2ª versão). Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano. https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/crianca_feliz/Guia%20para%20Visita%20Domiciliar%20-%20Programa%20Crian%20C3%A7a%20Feliz%20-%2021-06-2017.pdf

Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDS) et al. (2017). *Programa Criança Feliz: A intersectorialidade na visita domiciliar*. https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/crianca_feliz/A_intersectorialidade_na_visita_domiciliar.pdf

Molina, H., Cordero, M., & Silva, V. (2008). Da sobrevivência ao desenvolvimento integral da infância: Etapas no desenvolvimento do sistema integral de proteção à criança. *Revista Chilena de Pediatría*, 79(1), 11–17. <http://dx.doi.org/10.4067/S0370-41062008000700002>

Montoya, N. P., Silvestre, R. M., & Souto, V. Y. F. (2018). Programa Criança Feliz: um olhar para as ações intersetoriais de primeira infância. (Dissertação, Mestrado em Gestão e Políticas Públicas), Fundação Getúlio Vargas. <https://hdl.handle.net/10438/25719>

Munhoz, T. N., Santos, I. S., Blumenberg, C., Barcelos, R. S., Bortolotto, C. C. et al. (2022). Fatores associados ao desenvolvimento infantil em crianças brasileiras: linha de base da avaliação do impacto do Programa Criança Feliz. *Cadernos de Saúde Pública*, 38(2), e00316920. <https://doi.org/10.1590/0102-311X00316920>

Neris, E. F., & Momma, A. M. (2019). Criança Feliz Program and the constitution amendment proposal (PEC) for the ceiling of public spending: once there was a right..., *Revista Eletrônica de Educação*, 13(2), 659-672. <https://doi.org/10.14244/198271992554>

Presidência da República (1990). Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Casa Civil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm

Presidência da República (2014). Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014. Estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13019.htm

Presidência da República (2016). Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera diversas legislações. Secretaria-Geral. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.htm

Presidência da República (2018). Decreto nº 9.579, de 22 de novembro de 2018. Consolida os 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. Diário Oficial da União, Brasília. <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/650707328/decreto-9579-18>

Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) (2020). *Plano Nacional Primeira Infância: 2010-2022 e 2020-2030*. <https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf>

Rodrigues, A. P. C. M., & Cruz, S. H. V. (2020). 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*, 22, 1–16. <https://doi.org/10.22196/rp.v22i0.4008>

Rosemberg, F. (2006). Criança pequena e desigualdade social no Brasil. In M. C. de Freitas (Org.), *Desigualdade social e diversidade cultural na infância e na juventude* (pp. 49-86). Cortez.

Secchi, L. (2014). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning.

Silva, L. A. da (2021). Os programas primeira infância melhor, criança feliz e o sistema nacional de intervenção precoce português: aproximações e distanciamentos. (Dissertação, Mestrado em Educação), Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. <https://tede2.pucrs.br/tede2/handle/tede/9612>

Recebido em 21 de setembro de 2024.

Aprovado em 10 de dezembro de 2024.