

POLÍTICA SOCIAL E GARANTIA DE DIREITOS: UMA ANÁLISE DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ NA PROTEÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA NO CONTEXTO DO CAPITALISMO DEPENDENTE.

Camila Dias Cavalcanti¹
Jorge Luis Triana Riveros²

1. Introdução - 2. Estado brasileiro, política social e primeira infância - 3. O programa criança feliz: financiamento, execução e abrangência. - 4. Desafios do programa criança feliz e da primeira infância no Brasil: considerações preliminares.

Resumo

Este artigo analisa o desenvolvimento do Programa Criança Feliz (PCF) no contexto da proteção à primeira infância no Brasil, levando em consideração um processo de redução de garantia de direitos por parte do Estado brasileiro e diminuição do financiamento público nas políticas sociais à luz das contradições do capitalismo dependente. Busca-se assim, compreender como as relações sociais e econômicas no capitalismo dependente, que acredita-se caracterizar a sociedade brasileira, interfere na maneira em que se constituem as políticas sociais no país, tomando em particular o Programa Criança Feliz na sua proposta de promover o desenvolvimento infantil no país.

Palavras chaves: direito social, política social, primeira infância, capitalismo dependente, Brasil.

SOCIAL POLICY AND RIGHTS GUARANTEE: AN ANALYSIS OF THE HAPPY CHILD PROGRAM IN THE PROTECTION OF EARLY CHILDHOOD IN THE CONTEXT OF DEPENDENT CAPITALISM.

¹ Doutoranda em Política Social na Universidade de Brasília, cientista Social formada pela Universidade Federal de Goiás, UFG. Mestre em Sociologia pela Universidade Federal de Pernambuco, UFPE. Trabalhou como Coordenadora na Coordenação Geral do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, da Secretaria de Direitos Humanos, da Presidência da República. Atua com política de proteção de direitos humanos, promoção dos direitos da população LGBT+, educação em Direitos Humanos e políticas de promoção da primeira infância.

² Doutorando em Política Social na Universidade de Brasília, Mestre em Agronegócios pela Universidade de Brasília e Engenheiro Agrônomo pela Universidad de los Llanos. Sua atuação é direcionada para organizações de C&T, para a área de pesquisa de avaliação e implementação de políticas públicas, análise de cadeias produtivas, prospectiva dos programas sociais, migração rural e irrigação dos sistemas agrícolas, com vista a exportações. Possui experiência como gestor, professor, pesquisador, e consultor internacional.

Abstract

This article analyzes the development of the Happy Child Program (PFC) in the context of protection of early childhood in Brazil, taking into account a process of reducing the guarantee of rights by the Brazilian State and decreasing public funding in social policies in the light of contradictions dependent capitalism. Thus, it seeks to understand how social and economic relations in dependent capitalism, which are believed to characterize Brazilian society, interfere in the way in which social policies in the country are constituted, taking in particular the Happy Child Program in its proposal to promote child development in the country.

Keywords: social law, social policy, early childhood, dependent capitalism, Brazil.

1. INTRODUÇÃO

Os direitos fundamentais, como direitos civis, políticos e sociais, são garantidos pela Constituição Federal de 1988, expressando a redemocratização do país, após mais de 20 anos de uma ditadura civil-militar e para alguns, representa uma guinada na ampliação da cidadania. Assim, direitos como educação, saúde, trabalho, assistência social foram normatizados e estabelecidos como resultado de demandas e de pressões da classe trabalhadora, mas também como concessão de frações da classe dominante em busca da manutenção da ordem social.

Nesse contexto, é impossível não refletir que a garantia de direitos no país nunca confinou com um projeto de conciliação de classes, de reprodução das relações sociais capitalistas e da força de trabalho, ainda que não seja apenas isso, isto é, não se desconsidera a pressão popular por mudanças. Mas a redemocratização brasileira nunca representou de fato, transformações sociais e nem a conquista da emancipação humana, sendo, quando muito centrada na possibilidade de igualdade de oportunidades. E o Estado teve papel fundamental na articulação das classes e na mediação do acesso a direitos, seja por meio do financiamento e execução de políticas sociais, seja na regulação da produção e reprodução do capital. Afinal, como aponta, Ianni (1989), o poder estatal e a transformação do sistema produtivo andam juntas na maior parte do tempo.

Pensar a atuação do poder estatal, a forma como o Estado brasileiro constrói e executa as políticas sociais é problematizar o modelo de desenvolvimento econômico e

social aqui implementado em conjunto com o sistema do capital mundializado, e entender as particularidades desse Estado no contexto de capitalismo dependente em que os interesses “nacionais” se conformam e se fundem ao capital internacional (OSÓRIO, 2014).

Como Estado de capitalismo dependente, o Brasil já se integra ao processo de desenvolvimento sob a autoridade do capital de maneira tardia e assim com menos condições de se impor no cenário mundial. Uma análise crítica da formação econômica e social brasileira demonstra que a burguesia nacional que aqui se constituiu, teve como norte os interesses capitalistas de desenvolvimento: o arcaico e moderno se entrelaça nessa formação social, econômica e política (FERNANDES, 2006). E assim as relações de desigualdades do período colonial se alastram ao projeto de modernização e desenvolvimento capitalista sem a possibilidade de ruptura.

Há ainda que se considerar o avanço neoliberal e neoconservador que tem pressionado e garantido que o Estado recue na garantia de direitos e em um retrocesso democrático. Ainda que se tenha em conta a contradição de como se formou o Estado democrático de direito no país, muito centrado na cidadania de igualdade de oportunidades, mas sem conseguir prover essas oportunidades a todos, é inegável o avanço do neoliberalismo, num processo que Berhing (2003) irá denominar como contrarreforma.

Também é possível afirmar que a garantia dos direitos sociais, especificamente os direitos das crianças e adolescentes, tenham significado ganhos da classe trabalhadora, bem como, um avanço instituí-los na constituição e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990¹, tais garantias de direitos precisam ser analisadas dentro da totalidade das relações capitalistas para que assim se possa avaliar o real impacto que elas possuem na proteção e promoção dos direitos das crianças e adolescentes.

Dessa perspectiva, o Programa Criança Feliz, criado em 2016 pelo Decreto N. 8.869 de 05 outubro de 2016, executado pelo Ministério da Cidadania, com uma das políticas voltadas à primeira infância deve ser analisado em um contexto amplo em que configura a atuação do Estado nas políticas sociais e sua intersecção com outras pautas,

¹ Lei N. 8.069 de 13 de Julho de 1990. O Estatuto da Criança e do Adolescente representou um marco na defesa e promoção dos direitos das crianças e adolescentes, fruto de pressões da sociedade civil que atuavam na área de substituindo a visão de que as crianças e adolescentes não podiam ter certa autonomia na constituição de seus direitos.

não somente da assistência social, assim como entende-lo dentro da configuração que o poder estatal destina para proteção social.

Diante desse cenário de contradições é importante problematizar de que forma as políticas sociais vão tomando forma em um contexto de junção de desigualdades e desenvolvimento. E ainda, como a proteção à primeira infância se consolida, de fato, em um país de extremas de desigualdades sociais como estruturante de suas relações sociais. São essas duas questões que, de modo geral, orientaram a perspectiva deste trabalho, para pensar o desenvolvimento infantil e sua promoção por meio do Programa Criança Feliz.

Por isso, esse artigo fundamenta-se na análise através de uma revisão de literatura por meio de textos científicos e dados disponíveis pelo Ministério da Cidadania em relação aos municípios atendidos, quantidade de supervisores e avaliadores, quantidade de visitas domiciliares do Programa Criança Feliz, que tem como objetivo estabelecer e fortalecer vínculos entre cuidadores e crianças, no intuito de promover o desenvolvimento infantil. Também se constrói um referencial teórico robusto discutindo a problemática.

Em relação ao procedimento metodológico adotado, utilizou-se a revisão bibliográfica, consulta e análise da legislação vigente referente ao Programa Criança e, ainda, a análise de dados quantitativos disponíveis. Contudo, a discussão sobre a política social referida pretende ser um estudo de carácter exploratório. O estudo crítico da política social no Brasil contribui para refletirmos acerca de diversos elementos da formação social e econômico brasileiro, podendo intensificar o debate de como são criadas e desenvolvidas as políticas sociais no país, de modo geral, e propor caminhos possíveis.

Nos itens posteriores deste artigo, serão demonstrados os marcos legais da primeira infância e do Programa Criança Feliz à luz da política social no Estado Brasileiro, a intersetorialidade do Programa Criança e, por fim, os possíveis resultados esperados dessa política para promoção e defesa dos direitos da criança e do adolescente.

2. ESTADO BRASILEIRO, POLÍTICA SOCIAL E PRIMEIRA INFÂNCIA

Parte-se da premissa que o Estado é o mediador das relações indivíduo e sociedade e instituições sociais, é ele também o ente em que perpassa o poder político e econômico, bem como expressa a disputa de classes. Segundo Osório (2014) o Estado é um ente complexo, onde não se pode afirmar que representa somente a dominação de classe, mas

traz em sua essência essa dominação. O Estado capitalista consegue fazer interesses particulares parecerem direitos universais, e assim aparentemente se apresenta com neutro. Já para Mascaro (2013) o Estado capitalista é a forma política da sociedade de classes. É a sociedade de classes que cria o Estado e não o contrário. Portanto, ao tratarmos sobre o Estado brasileiro, de capitalismo independente, estamos tratando não de um árbitro em busca do bem comum, mas de um ente que dirige suas ações partindo de interesses específicos da classe dominante, uma vez que é ela que faz valer sua hegemonia, ainda que não seja uma classe homogênea.

Sendo assim, as políticas sociais podem assumir caráter setorial e focalizado, para atender aqueles e aquelas que estão à margem da cidadania, e não consegue atuar na integralidade da garantia de direitos. Como afirma Mota (2014) para atender a necessidade de lucro do capital e a própria crise capitalista, há formas de desenvolvimento econômicos particulares, mas que se inserem num processo maior de financeirização. Embora o discurso hegemônico queira desvincular a economia do político, e assim das decisões políticas que criam e consolidam as políticas sociais, a linha econômica de um governo está estreitamente ligada com a maneira como serão tratadas as políticas públicas e sociais.

Ao discutir sobre a proteção social no capitalismo, Pereira (2010) vai demonstrar que a partir do final dos anos 1970 a ideia de proteção social universal, ainda que pautada pela igualdade de oportunidades, e o Estado de Bem-Estar irão ser contestados como principais responsáveis pela crise das economias capitalistas. Ganham peso e destaque o que a autora chama de ideologia da nova direita, pautada pelo mérito individual, reforma administrativa do Estado e pela necessidade de impor limites às políticas públicas. Mesmo que essas ideias não sejam inteiramente novas, a autora irá demonstrar que elas ressurgem como a ideologia da nova direita, tendo a crise do Estado de Bem-Estar um ponto em comum:

De fato, a busca coletiva por soluções à suposta crise do Estado de Bem-Estar forneceu os subsídios necessários para a construção de uma variedade de ideologias contrárias à equidade e à universalidade na proteção social que, a despeito de suas oposições e variações teóricas, se uniram em torno de um ideal comum: a crítica ao modelo intervencionista posto em prática nas democracias capitalistas a partir do Segundo Pós-Guerra (PEREIRA, 2010, p.100-101).

Ainda que a atenção à primeira infância seja um compromisso do Estado e tenha forma em políticas e programas sociais, sua construção e consolidação e está dentro de um ordenamento capitalista e liberal, que não consegue fugir a lógica de compartimentalização dos sujeitos, ainda que garanta certos direitos. Isso não significa tomar a política social de maneira instrumental, apenas como elemento de coesão social, ou amortecimento do conflito de classes. É necessário entender as particularidades do processo de inserção do Brasil no sistema de capitalismo mundial, sem deixar de lado as lutas que se travaram para garantia das necessidades humanas. (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010).

Além disso, nesse contexto, há o interesse do ajuste fiscal pelo Governo Federal que utiliza o fundo público para pagamentos da dívida pública, juros, além das isenções tributárias, que retiram recursos do financiamento da seguridade social (SALVADOR, 2017). Tem sido cada vez mais comum o discurso governamental se pautar na crise dos gastos do Estado para justificar o deslocamento do fundo público, bem como, no corte de políticas sociais, de programas e ações, numa falácia de que os gastos públicos estão altos, quando na verdade o interesse é desonerar o capital. É dentro dessa lógica, que a defesa e promoção da primeira infância, assim como outras políticas sociais, disputam espaço nos recursos destinados à população em geral.

Criado em outubro de 2016, por meio do Decreto 8.869 de 05 outubro de 2016, o Programa Criança Feliz tem como dois pilares fundamentais: as visitas domiciliares e a intersetorialidade. O objetivo do Programa é fortalecer os vínculos entre cuidadores e crianças, usando o lúdico, o brincar como estratégia. Como está situado como política da assistência social, a integração com outros equipamentos do Sistema Único de Assistência Social é fundamental para sua execução, consolidação, bem como, para garantia daquilo que se propõe. E considera-se como público alvo do programa, gestantes e crianças de 0 a 03 anos inscritas no Cadastro Único - CadÚnico, crianças de 0 a 06 sei anos beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (PBC) e crianças de 0 a 06 afastadas do convívio familiar.

O Programa está definido não somente pelo seu Decreto de criação, mas tem como norte o marco legal da Primeira Infância, como citamos mais acima, que define as políticas públicas voltadas para primeira infância, como prioridade absoluta e sujeito de direitos. No entanto, conforme a perspectiva que se adota neste artigo, de pensar as

políticas sociais criticamente e para além do que é estabelecido em leis e decretos, cabe-se refletir se de fato as políticas sociais, mas especificamente o Programa Criança Feliz, está atuando na integralidade dos direitos das crianças que assume proteger.

O marco legal da Primeira Infância no Brasil, instituído pela Lei Nº 13.257 de 08 de março de 2016, é considerada por muitos uma importante mudança no que se refere à promoção e proteção do desenvolvimento infantil. O processo de elaboração e aprovação de uma Lei pelo Congresso Nacional é algo trabalhoso e que exige grande esforço daqueles que atuam na pauta, quando se trata da construção de um marco legal mais progressista, que defina, delimite e delegue a garantia de direitos. Por isso, a instituição de uma lei é, muitas vezes, considerada um avanço legal e normativo, por vezes um reconhecimento de luta e salvaguarda aos que necessitam. Isso, claro, considerando-se que o marco legal é fruto de reivindicações e debates dos atores envolvidos no tema, que vão desde à gestão pública, aos movimentos sociais, sociedade civil e a população em geral. Há, evidentemente, decretos e leis que são restritivos de direitos e que representam os interesses de uma classe ou fração dela.

Apesar de não ser objetivo de este artigo dar conta da discussão que envolve a elaboração e instituição de marcos legais no país, o Governo Federal tem usado o marco legal da primeira infância (mas não apenas ele) para demonstrar seu reconhecimento na promoção do desenvolvimento infantil e isso repercute diretamente na execução do Programa Criança Feliz. O Programa vai então tomando forma nesse contexto de prioridade absoluta das crianças e adolescentes, ainda que isso nem sempre se concretize em políticas públicas e sociais.

Contudo, é possível perceber que o PCF avança nesse cenário, inclusive, para dar conta da intersetorialidade prevista no marco legal da primeira infância. Embora o programa não esteja alocado na Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania, sendo executado pela Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano, há esforços no sentido de promover a integração dessas duas secretarias, no que se refere ao PCF, principalmente porque um dos requisitos para o aceite dos municípios par sua execução é possuir Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). O programa está alocado nos CRAS e exige esforço de integralização das equipes técnicas do PCF e do CRAS para que as demandas das famílias e os objetivos para o desenvolvimento infantil sejam atendidos.

A primeira infância vai exigir a articulação com outras áreas das políticas sociais, como já define seu marco legal, sendo saúde, educação, cultura e direitos humanos, organizações definidas no Decreto que cria o Programa Criança Felizes para composição de seu comitê gestor. Evidentemente, a intersetorialidade não é novidade para execução de um programa social, e a primeira infância perpassa essas áreas como forma de garantir sua promoção. O desafio que se coloca, cotidianamente, é garantir a intersetorialidade entre as políticas sociais, e assim, a própria garantia dos direitos sociais. Apesar do discurso governamental de que a primeira infância deve ser prioridade absoluta, a execução das políticas sociais e dos programas sociais como tem apontado ao longo do texto, são dependentes de um cenário maior de posicionamento econômico e político que definem as prioridades de um governo, prioridades essas a quem são destinados maiores orçamentos, conforme afirma o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA): .

No entanto, apesar desses avanços de natureza jurídico-legal e da efetiva ampliação da cobertura, a implementação das políticas sociais foi sendo condicionada, durante a década de 1990, pela combinação de fatores macroeconômicos e políticos, que resultaram na configuração de uma agenda pautada por cinco diretrizes básicas: universalização restrita, privatização da oferta de serviços públicos, descentralização da sua implementação, aumento da participação não-governamental na sua provisão e focalização sobre a pobreza extrema em algumas áreas da política social. Essa agenda comportava reformas de orientação geral liberalizante, em termos da concepção, implementação e gestão das políticas em várias áreas da proteção e do bem-estar social. Resultantes do embate de forças políticas e ideológicas presentes tanto na disputa entre os setores público e privado como intra-setores públicos, as reformas impuseram um caráter pró-mercado às políticas sociais brasileiras, em detrimento do princípio público e universalizante que está na base do capítulo constitucional relativo à ordem social (IPEA, 2007,p.8-9).

Se o marco legal da primeira infância pode ser considerado um avanço na priorização do país para o desenvolvimento infantil, garantir ações e políticas públicas que efetivem esses direitos é bem mais complexo. A intervenção do Estado brasileiro na área da primeira infância, e nas políticas sociais como todo, e como meio de garantir de direitos, é marcada por contradições e disputas econômicas e políticas que priorizaram o avanço do capital rentista e financeiro. Como demonstra Pochaman (2007), a atuação do Estado brasileiro nas políticas públicas vai acompanhando a pressão de organismos internacionais e dos interesses de grandes corporações que, principalmente a partir de

2008 tem cada vez mais pressionado o Estado a atuar como garantidor da esfera financeira.

3. O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ: FINANCIAMENTO, EXECUÇÃO E ABRANGÊNCIA.

O Programa Criança Feliz não é uma política social consolidada, isto é, foi criado por um decreto presidencial e sendo assim não tem força de lei. Embora venha se consolidando como um programa fundamental para a promoção do desenvolvimento infantil, do ponto de vista da gestão federal, sabe-se da fragilidade que os decretos representam para a instituição de políticas públicas. Outro ponto importante é que o financiamento para execução do Programa está dentro do orçamento da assistência social, sendo repassado de fundo a fundo, para os municípios que aderiram ao PCF. Sendo assim, o orçamento disponível para executá-lo não está livre das condicionantes impostas pelo modelo de desenvolvimento econômico e político adotado por cada governo e pela disputa do fundo público. Há ainda o fato de que, sendo o seu recurso destinado do Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS, embora o PCF não seja uma política da assistência social, o controle da destinação dos recursos do FNAS e do próprio PCF é difícil de fazer e de passarem por um controle democrático.

O repasse do recurso para execução do PCF nos municípios é feito por meio do FNAS de acordo com as metas aderidas para cada município. Aderindo ao PCF, desde que tenha ao menos 140 pessoas do público prioritário do Programa, cada município já aceita uma meta de execução que é de no mínimo 100, mas que pode aumentar de acordo com a oferta do município e também o número de CRAS na localidade. Os critérios de elegibilidade e o prazo para o termo de aceite dos municípios que querem aderir ao PCF é regulamento por meio de portarias, sendo a última, a Portaria Nº. 1.742 de 16 de setembro de 2019. Já a Portaria Nº. 2.496 de 17 de setembro de 2018 dispõem acerca do financiamento federal para a execução das ações do PCF, além do repasse financeiro, também reitera número de supervisores e visitadores para compor as equipes técnicas do programa, digo reitera, porque as portarias anteriores já definiam esses elementos, mas como o PCF é novo, tem sido comum a atualização dos critérios periodicamente por meio de portarias ministeriais.

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. 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 beneficiários do PCF. Além disso, precisam também realizar as visitas domiciliares de acordo com a regularidade prevista no marco legal do Programa que é: uma visita por mês para gestantes; quatro visitas por mês para crianças de 0 a 36 meses e duas visitas por mês para crianças de 0 a 72 meses beneficiárias do BPC. Essa forma de financiamento permite um controle por parte do governo federal em relação aos municípios, já que todas as visitas precisam estar preenchidas no Prontuário Eletrônico do SUAS- Sistema Único de Assistência Social, bem como, os municípios podem realizar novo termo de aceite para ampliar as metas e assim o recurso a ser recebido.

Contudo, ainda que se possa afirmar certa desburocratização no financiamento das ações relativas ao Programa Criança Feliz, é necessário considerar que seu recurso tem origem no orçamento destinado às políticas de assistência social e em um contexto de gerenciamento da pobreza, em que são priorizadas cada vez mais políticas setorializadas em detrimento de garantia de direitos sociais universais. Junto a isso, há um esvaziamento da construção das políticas sociais com as entidades de classe e de base, além da diminuição da participação da sociedade civil nesse processo. Essa maneira de construir e consolidar políticas e programas sociais no Brasil, embora não seja um processo novo, tem se acentuado nos últimos anos. Para Pochmann (2017), o receituário neoliberal dos anos 1990, ainda que não tenha sido abandonado nos anos de 2003 a 2016, encontrou certas resistências, inclusive com a intenção do governo brasileiro de dar direcionamento próprio às políticas econômicas e sociais no país. Mas o cenário se transforma após 2016, com a crise de 2008 da pressão internacional para a energização do projeto neoliberal não pôde mais ser comprimida, e internamente o direcionamento da política econômica perde protagonismo nacional.

Nesse contexto, mesmo que talvez tardiamente, o governo Temer conseguiu se tornar, de forma rápida, a expressão de uma maioria capaz de não se opor claramente — por hora — ao retorno do receituário neoliberal. Com o esfacelamento político da barreira desregulatória anterior, as reformas neoliberais passaram a avançar velozmente, retomando ao que não conseguiu realizar nos anos 1990. (POCHMANN 2017, p.322).

A setorização de políticas e programas sociais tem sido uma realidade cada vez maior na maneira como o Estado tem buscado intervir para garantia de direitos. Essa perspectiva contraria a possibilidade de políticas que propiciem, se quer, a possibilidade de igualdade de oportunidade para indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade. O resultado são programas extremamente frágeis, mas com demarcações rígidas de quem pode ou não acessar esses programas. O Programa Criança Feliz não passou ileso por essas críticas, e mesmo não tendo como foco a transferência de recursos para as famílias atendidas, sua construção foi muita questionada, tendo em conta outras necessidades consideradas mais urgentes, em um contexto de extrema desigualdade.

Como já mencionado anteriormente, o Programa Criança Feliz não está alocado na Secretaria Nacional de Assistência Social do Ministério da Cidadania, mas sim na Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano. Apesar disso, o programa precisar estar integrado às políticas de assistência social, coordenadas pela SNAS, já que nos municípios estão alocados nos CRAS, o recurso é gerido pelo FNAS, e os dados relativos ao PCF são apresentados nas reuniões do Conselho Nacional da Assistência Social. Além disso, a Portaria Nº. 1 de 04 abril de 2018 traça a intersectorialidade como condição para execução do programa e a integralidade das ações, visando a promoção do desenvolvimento humano. A Portaria define ações de integração de políticas públicas visando não apenas cumprir as metas e objetivo do PCF, mas também contribuir para diminuição das desigualdades das famílias e dos territórios em que o programa atua.

Considerando um número total 5.570 municípios brasileiros, o Programa Criança Feliz está presente em 2.620 cidades, o que é considerado pela gestão do programa grande representatividade na realidade brasileira, considerando que o Brasil é país de proporção continental, com dificuldades de acesso a vários territórios. De acordo com os dados disponibilizados pelo Ministério da Cidadania (2020) 2.549 municípios já foram possuem frequentadas e cadastradas no sistema, o que significa que possuem equipes do PCF capacitadas e atuando na execução e atendimento às famílias que são públicos do programa. Isso significa também a entrada de um programa social nos territórios e domicílios brasileiros, de maneira periódica e sistemática. Ainda que as atividades do PCF não substituam ou se sobreponham as outras ações da assistência social necessárias

aos atendimentos das famílias, as presenças dos visitantes, as atividades desenvolvidas, estão atentas às necessidades de integralidade dos sujeitos e das ações intersetoriais.

Atualmente o Prontuário Eletrônico SUAS (2020) registrou, até o dia 22 de outubro de 2019, 22.116.913 visitas domiciliares. Em relação à quantidade de famílias visitadas, os dados se distribuem no Quadro 1.

Quadro 1 Visitas domiciliares do SUAS.

Estado	Número de visitas domiciliares
Acre	4.663
Alagoas	27.316
Amapá	1.776
Amazonas	14.248
Bahia	89.818
Ceará	66.916
Espírito Santo	2.582
Goiás	19.538
Maranhão	67.217
Mato Grosso	10.006
Mato Grosso do Sul	6.470
Minas Gerais	50.227
Pará	36.617
Paraíba	48.470
Paraná	5.477
Pernambuco	47.832
Piauí	47.168
Rio de Janeiro	8.570
Rio Grande do Norte	30.962
Rio Grande do Sul	11.955
Rondônia	2.580
Roraima	4.022
Santa Catarina-	309
São Paulo	34.731
Sergipe	14.731
Tocantins	8.576
TOTAL	662.747 famílias visitadas

Fonte: SUAS (2020)

No Quadro 1, se ressalta que no Distrito Federal ainda não iniciaram as visitas domiciliares. Observando mais atentamente para distribuição dos dados acerca das visitas domiciliares nos estados, há alguns com diferenças quantitativas consideráveis em relação a outros. O estado com maior número de visitas domiciliares registradas é o estado da Bahia, seguido dos estados do Ceará e do Maranhão, em contrapartida, o estado de Santa Catarina conta com apenas 309 famílias visitadas. Contudo, há que se pensar na quantidade de municípios que cada estado possuiu e no número de municípios que aderiram ao PCF. Em que pese às diferenças dos números sobre as famílias visitadas

demonstrarem a atuação das equipes do programa em cada estado, há que se considerar também, a disposição geográfica de cada um, como distâncias entre um município e outro, questões de locomoção e difícil acesso, a quantidade de CRAS, serviços e equipamentos da assistência disponíveis nos municípios, e o acesso às famílias. Tudo isso vai influenciar na maior e melhor execução do Programa.

Se tomarmos como exemplo os dados das visitas técnicas dos estados do Ceará, Minas Gerais Pará, com 66.916, 50.227, 36.617 de famílias visitadas respectivamente, embora sejam localidades com diferenças econômicas, sociais e culturais, são estados de grandes dimensões territoriais, com a presença de populações tradicionais, com a presença de locais de difícil acesso ou de mobilidade reduzida e que vão exigir um esforço maior para o acesso do PCF às famílias. Em específico o estado do Pará, assim como outros da região Norte, há locais que necessitam de vários meios de locomoção para o acesso às famílias, travessia de rios, estradas de terra, e vai exigir um esforço maior do PCF para chegar nesses lugares, assim como para articular as ações necessárias. A execução das políticas sociais no Brasil ainda representa um grande desafio para a gestão, seja pelo tamanho do território, seja por sua diversidade social, seja pela fragilidade das políticas públicas no país. Por isso, não basta apenas o Programa chegar até os territórios, já que as condições de efetivar as ações é que serão fundamentais para a promoção do desenvolvimento infantil.

Considerando o aporte do Ministério da Cidadania na execução do Programa Criança Feliz como estandarte da priorização da primeira infância, bem como, a alusão da importância do PCF não apenas no fortalecimento de vínculos entre cuidadores e crianças, mas na identificação de demandas relativas a direitos sociais das famílias e dos territórios, se faz necessário refletir sobre sua supervalorização em detrimento de outros programas sociais. De acordo com seus marcos legais, o PCF não é responsável por executar ações de saúde, educação, habitação, trabalho e renda e mesmo as ações da assistência social, como Programa Bolsa Família. Quando os visitantes identificam demandas relativas a essas áreas e outras, levam para seus supervisores, que por sua vez, encaminham para o CRAS. Os Centros de Referência da Assistência Social constituem, então, local fundamental para articulação e garantia de direitos nos territórios. E por isso uma crítica presente ao PCF se refere à criação de um novo programa, ao invés do fortalecimento das políticas sociais já existentes e que passam por inúmeras dificuldades de recursos financeiros, físicos, estruturais. Isso dialoga com o debate sobre

a perda de um princípio de universalidade para o discurso focalista, de cunho neoliberal (PEREIRA; STEIN, 2010).

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. As visitas domiciliares são importantes para o desenvolvimento infantil, uma vez que estimula e fortalece vínculos, porém as condições materiais de existência, a falta de acesso a direitos considerados básicos, impedem a promoção do desenvolvimento infantil, e sendo assim, pode inviabilizar a execução do PCF nos territórios. Os comitês gestores do Programa, que existem em níveis nacional, estadual e municipal, ficam responsáveis por fazer as articulações relativas ao PCF e também às demandas que surgem das famílias atendidas, mas ainda tem sido pouco resolutivo quando se trata de diminuição de desigualdades.

Em um cenário que reduz garantia de direitos sociais, que adota uma perspectiva de Estado mínimo para esses direitos e que atua na produção e reprodução de desigualdades, fica difícil deixar de problematizar as prioridades dos programas sociais para transformação desse contexto. Assim como é preciso pensar que a atuação do Estado faz toda a diferença no direcionamento que esses programas vão tomar. Na perspectiva neoliberal adotada pelo Estado brasileiro a intervenção estatal deve ser mínima no que se refere à garantia de direitos sociais, essa visão corresponde a ideia de que o Estado deve ponderar qual tipo de intervenção tomar para não infringir as regras do mercado que, nessa perspectiva, garantem isonomia de condições aos indivíduos (DARDORT; LAVAL, 2016)

4. DESAFIOS DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ E DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL: CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES.

Como já exposto ao longo deste trabalho, o Programa Criança Feliz e a atuação do Brasil na promoção e proteção da Primeira Infância não escapa ao debate que muitos teóricos têm realizado sobre o estado capitalista dependente e de que maneira a intervenção estatal irá definir a garantia de direitos sociais no país. Nesta discussão, como também já foi apontado, não se pode esquecer-se das lutas de classe que possibilitaram a garantia de alguns direitos, da disputa econômica e política da consolidação e destinação

do fundo público, e da disputa ideológica que constituiu o que é o Estado e qual deve ser seu papel na organização social. Em sendo as políticas e programas sociais reflexo desses elementos, sua constituição é contraditória e não pode ser entendida de maneira unilateral. Isso significa que não se pode negar a importância desses programas e políticas, mas sem deixar de refletir sobre sua função na produção e reprodução da força de trabalho, do mínimo necessário para garantia da ordem e da coesão social.

Longe de ser o Estado neutro, na perspectiva que adotamos neste artigo, ele é essencial para manter a sociedade em funcionamento, porém sua atuação também se distancia da busca pela igualdade e equidade de todos, mesmo o respeito às diferenças é pautado por uma visão mercantilizada do mundo, onde a cidadania é bem mais acesso a consumo do que a direitos. Diante disso, a política social passou a ser considerada uma carga para o Estado, perdendo o princípio da universalidade baseada na equidade, para dar lugar a ideia de seletividade (PEREIRA; STEIN, 2010). A seletividade define critérios de quem terá ou não acesso a programas e políticas, o PCF se encaixa nesse modelo já que possui critérios bem definidos para seu acesso, que tomam por base a idade do público prioritário, mas também a renda mínima das famílias, já que elas precisam estar inseridas no Cadastro Único, instrumento de identificação socioeconômico daqueles que poderão ter acesso a programas sociais. O PCF já se destina a determinado grupo social: famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza e pode colaborar para estigmatização da pobreza se suas ações não contemplarem a integralidade dos sujeitos.

Entretanto, como a ideia de seletividade ainda permite a interpretação de que os governos devem centrar suas preocupações nas necessidades sociais, e não na rentabilidade econômica privada, identificando grupos sociais particulares para melhor atendê-los, tal ideia mudou de nome, de intenção e de estratégia. Passou a chamar-se, claramente, de focalização na pobreza, sob a alegação, difundida pelo Banco Mundial, de que essa é a forma mais eficiente e eficaz de alocação de recursos escassos. (PEREIRA; STEIN, p. 112, 2010).

Com o país inserido na ordem econômica do capitalismo mundial e dependente dela, nunca houve uma tentativa de romper com o ordenamento econômico e político do capital mundial. Ao contrário, como vimos ao longo do texto, o Brasil vem seguindo as políticas de austeridades impostas pelo mercado mundial em sacrifício de políticas públicas que possam garantir, ainda que minimamente, direitos sociais e uma vida mais digna para sua população. Há ainda a transferência de programas e políticas sociais para

o setor privado, com a execução desses programas pelo terceiro setor, bem como a transferência de competência do Estado em gerir essas políticas. Infere-se que isso é parte de um processo de privatização de direitos, como saúde, educação, assistência social, entre outros, que já vem ocorrendo no país. Como afirma Pereira (2018), os tempos atuais a função da política social foi corrompida e está sob mando dos interesses antissociais do mercado. É, portanto, uma política conservadora e neoliberal, baseada no mérito competitivo, no êxito individual, no falso patriotismo e no apelo à valores tradicionais.

Contudo, ao mesmo tempo em que se critica a função da política social no cenário atual, não parece ser possível deixar de lado essa intervenção estatal. E assim não se poderá acompanhar os programas e as políticas sociais, ainda que de forma crítica. O Programa Criança Feliz é uma realidade, se encontra em mais da metade dos municípios brasileiros, ainda que não se constitua por lei em uma política social. Nesse sentido, é preciso procurar meios de acompanhar sua execução, seu orçamento e sua aplicabilidade. A participação da sociedade civil no acompanhamento ao programa ainda é muito pequena, estando à cargo da presença nos comitês gestores estaduais e municipais. Atualmente, o governo federal tem diminuído a participação e controle sociais em diferentes áreas, mas é urgente se inserir nesses espaços e buscar maior transparência da intervenção estatal.

Se não restam dúvidas da importância do fortalecimento de vínculos para o desenvolvimento infantil, ainda são muitos os desafios no que se refere a intersectorialidade e articulação de políticas em relação ao PCF. Essa fragilidade pode ser reflexa de um programa focal e setorializado, bem como, da maneira em que se conformam as políticas públicas e sociais no país. Ainda assim não podemos abandonar o debate e a disputa por melhores condições de execução do Programa e buscar a universalização do PCF, já que as políticas sociais são importantes vetores de mediação na conquista de direitos. Mesmo que isso possa significar defender o sistema, a redução do Estado Social tem acentuado a reprodução de desigualdades, num país de injustiças extremas. Ao mesmo tempo, o Estado tem se mostrado forte ao defender a desoneração do capital e o avanço do processo rentista e privativo.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Lei 8.069 de 13 de Julho de 1990. Presidência da República, 1990.

_____, Lei 13.257 de 08 de Março de 2016. Presidência da República, 2016.

_____, Decreto 8.869 de 05 de Outubro de 2016. Presidência da República, 2016.

_____, Portaria 1 de 04 de Abril de 2018.

_____, Portaria 2.496 de 17 de Setembro de 2018.

_____, Portaria 1.217 de 01 de Julho de 2019.

_____, Portaria 1.742 de 16 de Setembro de 2019.

BEHRING, Elaine. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2003.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Editora Boitempo, 2016.

FERNANDES, Florestan. **A revolução burguesa no Brasil**. 5ª edição. São Paulo: Globo, 2006.

IPEA. **Políticas Sociais: acompanhamento e análise**. Nº 13, edição especial. Brasília. IPEA, 2007. Disponível em http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5776&Itemid=9 1. Acesso 12/12/2019

IANNI, Octávio. **Estado e capitalismo**. 2ª edição. São Paulo:1989.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e direito**. 2013.

MOTA, Ana Elizabete. Crise, desenvolvimentismo e tendências das políticas sociais no Brasil e na América Latina. **Revista de sociologia**, n. 10, p. 29-41,2012.

OSORIO, Jaime. **O Estado no centro da mundialização**. São Paulo: Outras Expressões, 2014.

PAIVA, Beatriz Augusto de; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Política Social na América Latina: ensaio de interpretação a partir da Teoria Marxista da Dependência. **SER Social** (UnB), v. 12, Brasília: UnB, 2010.

PEREIRA, Potyara; STEIN, Rosa. Política Social: universalidade versus focalização. Um olhar sobre América Latina. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. C. T. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

PEREIRA, Potyara. Democracia em risco e particularidades da política social em contexto de avanço do conservadorismo. In: BOSCHETTI, Ivanete; SALVADOR, Evilasio; STEIN, Rosa; TEIXEIRA, Sandra. (Org.). **Que política social para qual emancipação?** Brasília: Abaré Editorial, 2018, v. 1, p. 159-185.

POCHMANN, Marcio. Estado e capitalismo no Brasil: a inflexão atual no padrão das políticas públicas do ciclo político da Nova República. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 38, n. 139, p. 309-330, abr-jun, 2017.

SALVADOR, Evilásio. O desmonte do financiamento da seguridade Social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 130, set/ago. 2017.

SUAS. Prontuário Eletrônico. 2020 Disponível
<https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>. Acesso 15/12/2019.