

Avaliação de processo da implementação do Programa Primeira Infância no SUAS, no município de Recife/PE

Evaluation of the process of the implementation of the Early Childhood Program at SUAS in the city of Recife/PE

Ana Cristina Brito Arcoverde*

Amanda Menezes**

Elisa Celina Alcantara Carvalho Melo***

Isabela Novaes****

Resumo: Este artigo objetiva avaliar o processo de implementação do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social, no município de Recife/PE, com foco nos processos de implementação e capacitação. A metodologia realizada foi pesquisa bibliográfica e empírica. Na coleta de dados, foram entrevistados, de forma remota, por meio de entrevista semiestruturada, 35 agentes executores do Programa. Conclusões: embora a gestão municipal tenha envidado esforços de incorporação do PCF na Política de Assistência Social, oferecendo contrapartida, qualificando a equipe técnica, planejando suas atividades e fluxos necessários com a rede socioassistencial, como resposta à causa da Primeira Infância, foi inevitável seguir as normativas do Programa; o esforço da gestão municipal se mostrou impotente para minimizar os obstáculos contidos na sua formulação e natureza como uma resposta pública à problemática da Primeira Infância com as famílias usufrutuárias. O Programa é limitado quanto ao seu potencial de resposta à problemática, como sua razão de ser.

Palavras-chave: Avaliação de processo. Primeira Infância no Sistema Único da Assistência Social. Programa Criança Feliz.

*Doutorado em Sociologie - Université Paris III - La Sorbonne Nouvelle - França, pós-doutorado em Psicologia da Educação pela UnB e Pós-doutorado em Avaliação de Políticas Públicas e Intervenção Social pela Universidade de Coimbra, Portugal. Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Professora titular da Universidade Federal de Pernambuco e pesquisadora 1 A do Cnpq. E-mail: ana.arcoverde@gmail.com

**Doutoranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (PPGSS/UFPE). Mestre em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista CAPES. E-mail: amandamcm05@gmail.com

***Doutoranda em Serviço Social pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Mestre em Serviço Social pela UFPE e graduada em Serviço Social pela UFPE. E-mail: elisacelinalcantara@gmail.com

****Mestranda em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco (PPGSS/UFPE). Graduada em Serviço Social pela Universidade Federal de Pernambuco. Bolsista CNPq. E-mail: isabelals.novaes@gmail.com



This content is licensed under a Creative Commons attribution-type BY

Abstract: This article aims to evaluate the implementation process of the Early Childhood Program in SUAS, in the city of Recife/PE, focusing on the implementation and training processes. The methodology was bibliographic and empirical research. In data collection, 35 executing agents of the Program were interviewed remotely through semi-structured interviews. Conclusions: although municipal management has made efforts to incorporate the PCF into the Social Assistance Policy, offering counterpart, qualifying the technical team, planning its activities and necessary flows with the social assistance network, as a response to the cause of Early Childhood, it was inevitable to follow the regulations of the Program; the effort of municipal management proved powerless to minimize the obstacles contained in its formulation and nature as a public response to the problem of Early Childhood with the usufruct families. The Program is limited in its potential response to the problem, as its reason for being.

Keywords: Process evaluation. Early Childhood in the Unified Social Assistance System. Happy Child Program.

Recebido em 19/06/2021. Aceito em 19/06/2021

Introdução

Este artigo foi produzido com parte dos resultados da pesquisa intitulada *Avaliação de processos de implementação do Programa Criança Feliz (PCF) nos municípios da Região Metropolitana do Recife - (RMR)*, com recorte na cidade de Recife, cujo projeto foi aprovado pelo CNPq em 20 de novembro de 2019, atendendo ao Edital nº 30/2019/CNPq, fruto de parceria com o Ministério da Cidadania. A pesquisa circunscreve-se ao item do referido edital correspondente à *Linha 4: Estudos sobre implementação e resultados de políticas públicas*, especificamente, à *Sublinha 4.1: Avaliação de processos de implementação do Programa Criança Feliz*, envolvendo as etapas de implementação e capacitação de agentes executores do programa.

A realização do interesse público é tarefa de essencialidade dos governos e do Estado e deve nortear as diretrizes do planejamento do Estado e o ciclo de gestão das políticas públicas na melhor escolha para alcance de objetivos preestabelecidos. Cabe registrar que o ciclo das políticas públicas engloba os momentos: 1) Diagnóstico do problema ou demanda; 2) Definição da agenda política; 3) Planejamento; 4) Implementação; e 5) Avaliação. Vincula-se ao entendimento desse ciclo a compreensão da necessidade da ação do Estado ou do Estado em ação como forma de garantia da realização da gestão no interesse público consistente, qualitativo, efetivo e coerente ao planejado.

O Programa Criança Feliz foi lançado há quatro anos por meio do Decreto 8.869, de 5 de outubro de 2016, e vem sendo executado em vários municípios brasileiros, como os do estado de Pernambuco. É uma ação do Governo Federal de caráter intersetorial com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. Atualmente coordenado pelo então Ministério da Cidadania, o Programa

se desenvolve por meio de visitas domiciliares que buscam articular ações das políticas de assistência social, saúde, educação, cultura e direitos humanos, tendo como fundamento a Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016 – conhecida como Marco Legal da Primeira Infância. Nos termos do artigo 2º dessa lei, “considera-se primeira infância o período que abrange os 6 (seis) primeiros anos completos, ou seja, os 72 (setenta e dois) meses de vida da criança”.

A Resolução nº 19 do Conselho Nacional de Assistência Social, de 24 de novembro de 2016, instituiu o Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que corresponde à participação da política de assistência social no Programa Criança Feliz, e tem como principais objetivos: I - Qualificar e incentivar o atendimento e o acompanhamento nos serviços socioassistenciais para famílias com gestantes e crianças na primeira infância beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF) e Benefício de Prestação Continuada (BPC); II - Apoiar as famílias com gestantes e crianças na primeira infância no exercício da função protetiva e ampliar acessos a serviços e direitos; III - Estimular o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, em situação de vulnerabilidade e risco social, fortalecendo vínculos familiares e comunitários; IV - Fortalecer a presença da assistência social nos territórios e a perspectiva da proteção proativa e da prevenção de situações de fragilização de vínculos, de isolamentos e de situações de risco pessoal e social; V - Qualificar os cuidados nos serviços de acolhimento e priorizar o acolhimento em Famílias Acolhedoras para crianças na primeira infância, afastadas do convívio familiar, mediante aplicação de medida protetiva prevista nos incisos VII e VIII do artigo 101 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990; VI - Desenvolver ações de capacitação e educação permanente que abordem especificidades, cuidados e atenções a gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias, respeitando todas as formas de organização familiar; VII - Potencializar a perspectiva da complementaridade e da integração entre serviços, programas e benefícios socioassistenciais; VIII - Fortalecer a articulação intersetorial com vistas ao desenvolvimento integral das crianças na primeira infância e o apoio a gestantes e suas famílias.

O objetivo da pesquisa foi avaliar como o Programa Criança Feliz vem sendo implementado na Região Metropolitana do Recife, da qual recortamos a implementação do Programa Primeira Infância no SUAS no município de Recife/PE¹. Acompanhamos os eixos da pesquisa em relação ao município de Recife abordando a sua implementação e buscando aferir a sua eficácia e a capacitação de seus agentes. A proposta de investigação e estudo referente à avaliação de implementação e capacitação dos agentes atende ao Decreto Federal 5.233 de 6 de outubro de 2004, que tornou compulsória a avaliação de políticas públicas no âmbito do planejamento estatal.

Implantado em julho de 2018 em Recife e pactuadas 1.000 metas em seu Termo de Adesão, o Programa Primeira Infância no SUAS – Recife/PE² tem como objetivo promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância e oportunizar uma vida mais digna a meninos e meninas do Recife. Seu público prioritário é composto por gestantes; crianças de até três anos e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; crianças de até seis anos beneficiárias do BPC e suas famílias; e crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no artigo 101 da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e suas

¹ Vale salientar que o município de Recife possui um diferencial na implementação desse Programa em seu território, pois é, dentre os 14 municípios que executam o Criança Feliz na Região Metropolitana, o único que absorveu a iniciativa denominando-o de “Primeira Infância no SUAS” para fortalecer sua total inserção e articulação na e com a Política de Assistência Social.

² O Programa Primeira Infância no SUAS no município de Recife é desenvolvido no âmbito da Secretaria Executiva de Assistência Social, sendo coordenado pela Gerência da Proteção Social Básica.

famílias. Seus pilares são a visita domiciliar e o grupo de convivência e integração das políticas públicas (Assistência Social, Saúde, Educação, Direitos Humanos e outras).

A modalidade de avaliação de processo constitui-se como principal meio que possibilita o confronto entre objetivos planejados e alcançados, possibilitando, ainda, investigar a qualidade e pertinência das capacitações realizadas e necessárias aos agentes que executam as ações. Enquanto uma pesquisa avaliativa do tipo *ex-post*, ou seja, concomitante à realização do Programa, ela permite, segundo Draibe (2001), desenhar toda a extensão do programa: decisões, formulação, elaboração, implementação, gestão e avaliação, considerando nesse percurso os diferentes sujeitos e as características organizacionais. Essa modalidade de avaliação objetiva ainda identificar os fatores que facilitam ou dificultam que um programa atinja seus resultados da melhor maneira, além de oferecer sugestões de ajustes. Para a autora, um efetivo processo avaliativo se dá na medida em que os resultados das ações dos programas sociais estejam relacionados com os processos pelos quais foram produzidos, além, quando é o caso, das mudanças provocadas na realidade. Portanto, torna-se relevante desvelar a qualidade da relação de coerência entre os objetivos e metas do Programa Primeira Infância no SUAS em Recife/PE, através do recorte capacitação pensada, realizada e requerida junto e com os seus agentes executores.

O percurso metodológico trilhado para fins de obtenção dos resultados foi composto, em síntese, de análise bibliográfica, pesquisa de campo com todos os agentes executores e aplicação de 35 entrevistas semiestruturadas, por meio de dois instrumentos de coleta de dados nucleados pelos eixos implementação e capacitação. As entrevistas só iniciaram após a aprovação do Comitê de Ética da Universidade Federal de Pernambuco, que emitiu parecer favorável de número: 29123420.2.0000.5208.

Desse modo, o quadro amostral foi composto por 1 gestor(a), 1 coordenador(a), 3 supervisores(as) e 30 visitantes(as), totalizando 35 entrevistados(as), ouvidos de modo remoto³ devido à pandemia causada pela Covid-19. Sobre o *corpus* das entrevistas transcritas, foram realizadas apuração e construção de um banco de dados posteriormente submetido à análise de conteúdo orientada pelos eixos nos termos de Bardin (2011), além de composição de unidades de contexto e de registro em torno dos subprocessos de implementação e das dimensões da capacitação de seus agentes executores.

Antes de serem realizadas as entrevistas dos participantes, os pesquisadores entravam em contato com os agentes executores do Programa, seja em reunião presencial, quando parte da equipe era convidada para apresentar a proposta de pesquisa, seja via ligação telefônica ou chamada de vídeo, em virtude do contexto de pandemia causada pela Covid-19 e do atendimento

³ A pesquisa durou de janeiro a dezembro de 2020, sendo um processo intenso e intensivo de leituras, fichamentos, pesquisa documental, submissão do projeto ao Comitê de Ética em Pesquisa, negociações, mediações e articulações para obtenção das cartas de anuência para a realização das entrevistas, sistematização e análise dos dados e escrita de relatórios parciais e final. As entrevistas foram iniciadas após aprovação do Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UFPE e autorização após consulta aos sujeitos da pesquisa. Em alguns municípios participantes do estudo, como Recife, as entrevistas foram todas realizadas de modo remoto, pois as consequências da pandemia de Covid-19, como isolamento, distanciamento social, *lockdown* e aumento do número de mortes causadas pelo novo coronavírus, dificultaram nossa mobilidade e a realização de atividades presenciais, como reuniões, apresentação do projeto ao gestor estadual e gestores municipais e, sobretudo, entrevistas. Apesar desses limites, foi feita a apresentação do projeto de pesquisa de forma remota, organizada pela equipe do Estado sob a liderança da Coordenadora Estadual, Sra. Bernadeth Gondim, para coordenadores e supervisores do Programa. A equipe de pesquisa participou ainda de uma capacitação oferecida pela equipe estadual aos gestores do Programa, antes de ser decretada a pandemia de Covid-19. Após concessão das cartas de anuência, foram realizadas as 35 entrevistas, que foram transcritas, integradas ao banco de dados e analisadas pela equipe técnica treinada em análise de conteúdo.

às recomendações do Ministério da Saúde em relação ao isolamento social, *lockdown* e demais cuidados preventivos. Tal contato destinava-se a informar e esclarecer sobre a proposta da pesquisa e consultar sobre a disponibilidade para participação. Os pesquisadores descreviam detalhadamente qual era a proposta de realização da pesquisa, esclarecendo que visava atender à chamada do Ministério da Cidadania e do CNPq N° 30/2019, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento do Programa Criança Feliz em relação à garantia de sua eficácia.

Nesse sentido, justificava-se o interesse em oferecer contributos ao Ministério da Cidadania sobre o Programa Criança Feliz, retirando da amostra representativa as lições, os fatores que facilitam e os fatores que dificultam a implementação do Programa e capacitação dos agentes envolvidos. Ao final, seriam oferecidas sugestões para superar obstáculos e reforçar qualidades, bem como reorientações, no caso do município do Recife, ao Programa Primeira Infância no SUAS. Os participantes foram informados também que a pesquisa não implicava em riscos à sua integridade física, moral, social, econômica e emocional e que seriam asseguradas confidencialidade e privacidade, de tal modo que as informações não seriam utilizadas em seu prejuízo. Também foram informados de que não haveria nenhum benefício pessoal aos voluntários, mas que a pesquisa poderia contribuir para a melhoria do Programa a partir das informações coletadas e analisadas, além de trazer subsídios aos municípios que viessem aderir ao Programa futuramente.

Este artigo está estruturado em cinco partes. Além desta introdução, das considerações finais, que incluem sugestões de ajustes para o Programa, e da seção de referências, há duas seções de análise. Na seção 2, encontram-se os resultados analíticos acerca dos subprocessos de organização, gestão e implantação do programa; de divulgação e informação; de seleção de recursos humanos, logística e infraestrutura e de monitoramento e avaliação. Na seção 3, são apresentados os dados e as análises sobre a capacitação dos agentes executores. Nesse segundo eixo, foram trabalhadas as categorias de análise: capacitações requeridas, capacitações anteriores à participação no Programa, capacitações oferecidas pelo PCF antes e durante sua implementação, capacitações apreendidas, capacitações necessárias, formação continuada, suficiência dos instrumentais e utilização dos instrumentais. Essas três últimas categorias emergiram dos dados coletados e foram incorporadas às análises.

Processo de organização, gestão e decisão para implantação do Programa Primeira Infância no SUAS, no município de Recife⁴

Avaliar o sistema gerencial e decisório de um programa configura-se numa análise de como a ação vem sendo conduzida, seus graus de centralização ou descentralização, autonomia ou dependência das partes, gestão do tempo e das estratégias e capacidade de implementar decisões (DRAIBE, 2001). Um dos principais documentos de orientação às equipes locais para a implantação do Programa Criança Feliz/Primeira Infância no SUAS em Recife/PE foi o documento *Programa Criança Feliz: a intersectorialidade na visita domiciliar* (BRASIL, 2017b). Esse documento, além de trazer subsídios para o fortalecimento da atuação intersectorial, oferece subsídios para elaboração de estratégia que

⁴ Recife, segundo dados do IBGE (estimativa de 2020), conta com uma população de 1.653.461. Divide-se em 94 bairros, aglutinados em seis Regiões Político-Administrativas (RPAs) e em oito Distritos Sanitários (DS). Ocupa uma superfície de 218,4 km², tendo, portanto, uma densidade demográfica de 7.532 habitantes/km². Segundo dados de abril de 2021 extraídos do CadÚnico, o município do Recife possui 219.151 famílias cadastradas – 75.014 em situação de extrema pobreza e 42.448 em situação de pobreza; nesse contingente, 52.699 são crianças com menos de seis anos de idade.

qualifique o atendimento às participantes do Programa. O documento destaca ainda o modelo de governança do Programa, que prevê, além de uma coordenação, a necessidade de ser implementado por meio de ações da assistência social, saúde, educação, cultura e direitos humanos, desenvolvidas de forma integrada; indica a necessidade de constituição de um Comitê Gestor e de um Grupo Técnico para definição das políticas que comporão o Programa no município; e ainda estabelece que seja elaborado um Plano de Ação com diretrizes, ações, metas, responsabilidades de cada política e estratégias para potencializar a intersetorialidade e o trabalho em rede; além do planejamento da implantação, ações de mobilização, capacitação dos agentes executores, acompanhamento da implantação e monitoramento das ações (BRASIL, 2017b), entre outros aspectos.

Para a avaliação desse processo, primeiramente, questionamos aos participantes se houve preparação do município para a implantação do Programa, entendendo a importância e necessidade da realização de um diagnóstico da Primeira Infância no âmbito municipal, a formulação de um Plano de Ação Local e da instituição do Comitê Gestor Intersetorial do Programa. Segundo a equipe gestora, inicialmente, houve a capacitação oferecida pela equipe de referência estadual do Programa Criança Feliz. Todos os respondentes reconheceram que o Estado contribuiu para o processo de organização e implantação do Programa ao conceder o suporte necessário para a realização de ações e atividades de capacitação e identificação das famílias com perfil para o Programa.

Em se tratando do Comitê Gestor, a maioria dos integrantes (80% das respostas) afirmou ter instituído o Comitê Gestor no município. Contudo, segundo relato da coordenação do Programa, no município já existia um Comitê Gestor que foi incorporado ao Programa, potencializando a articulação entre todas as secretarias do município. O Comitê já existente passou, então, a se ocupar das decisões e ações do nominado Primeira Infância no SUAS em Recife, atendendo de certa forma à Portaria nº 956/2018, que traz no §1º do artigo 17 que os municípios que aderirem ao Programa podem instituir comitê gestor intersetorial responsável pelo planejamento e articulação dos componentes do PCF, a ser composto por representantes das secretarias responsáveis pela assistência social, educação, saúde, cultura e direitos humanos, e também por outras entidades que sejam reputadas como convenientes (BRASIL, 2018a).

Sobre a periodicidade das reuniões do comitê gestor municipal, elas ocorrem mensalmente com a participação do Prefeito e demais Secretários(as) das políticas públicas do município, nas quais são tomadas as principais decisões sobre o Programa, deliberadas em reunião conjunta. É importante ressaltar que a Portaria Interministerial nº 1, de 4 de abril de 2018, que versa sobre a intersetorialidade e responsabilidades das políticas setoriais na execução do Programa Criança Feliz, preocupa-se em estabelecer as competências de cada setor sobre as ações do programa, além das ações integradas e comuns a todos os órgãos (BRASIL, 2018b).

As legislações orientadoras, na qualidade de instrumentos de políticas públicas de intervenção do Estado, utilizadas para garantir a implementação do Programa Primeira Infância no âmbito municipal, conduzem ou dirigem a implementação por meio de critérios de elegibilidade do município, com períodos e normativas específicas para a adesão, pactuação de metas e quantitativo de profissionais que devem ser contratados. Orientam ainda a elaboração de Plano de Implantação Municipal e criação de Comitê Gestor, capacitações, metodologia e uso de material didático, e monitoramento do quantitativo de profissionais e de visitas no Prontuário Eletrônico

do SUAS para transferência dos recursos financeiros necessários à execução do Programa, com formas e regras de repasse.

Dadas as ações realizadas para a implantação do Programa e as características do Comitê Gestor no município, seguimos para o item referente às articulações do Programa com as políticas setoriais e, especificamente, com os CRAS de referência dos territórios de execução do programa.

Um dos princípios que regem o Primeira Infância no SUAS é a intersetorialidade, um importante aspecto das políticas sociais que traz ganhos significativos para os usuários, pois possibilita a superação de práticas fragmentadas e focalizadas, uma vez que estas não são capazes de superar o imediato e considerar o cidadão em sua totalidade. Essa nova resposta aos processos de organização das políticas públicas no âmbito local e a ineficácia dos modelos setorizados permitem que os gestores enfrentem expressões da questão social a partir de novas possibilidades de gestão democrática e participativa nas cidades, impactando positivamente na condição de vida da população.

Sabendo que a intersetorialidade se faz necessária, indagamos aos entrevistados como se dão as articulações com as outras políticas e respectivas secretarias. A maioria das respostas nesse quesito foi de que existem articulações intersetoriais do Programa com outras políticas setoriais no município do Recife, em especial com a Saúde, Assistência Social, Educação, e, particularmente, com o Programa Mãe Coruja⁵, mesmo que por intermédio de comunicação informal ou por meio de encaminhamentos entre as instituições no processo de referência e contrarreferência junto ao Programa, bem como por meio de visitas institucionais à rede, reuniões, visitas ao território e articulação por meio da equipe gestora, conforme Tabela 1 a seguir.

Tabela 1: Formas de articulação entre o Programa Infância no SUAS e as políticas setoriais em Recife

Encaminhamentos	28,57%
Reuniões com a rede	11,43%
Visitas ao território (Demandas das famílias)	11,43%
Visitas institucionais	17,14%
Comunicação via telefone	5,71%
Por meio da equipe gestora	8,57%
Não há articulação	5,71%
Não soube responder	11,43%
TOTAL	100%

Fonte: Relatório final de pesquisa (2020).

De acordo com os relatos da equipe gestora e dos visitantes, o Programa possui importante articulação com a Política de Saúde no município. Os encaminhamentos acontecem por

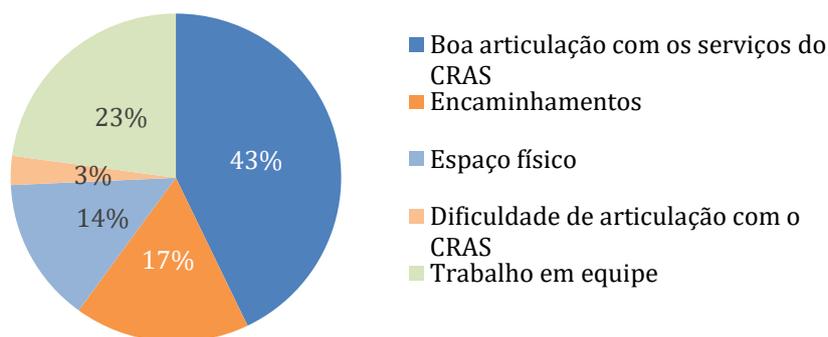
⁵ O Programa Mãe Coruja surgiu em 2007, por meio do Decreto n° 30.859, e atualmente foi transformado na Lei N° 13.959, de 15 de dezembro de 2009 (é executado pelo Governo do Estado, pelo município do Recife, e por outros municípios de Pernambuco). O objetivo é garantir às mulheres uma boa gestação e um bom período posterior ao parto, e às crianças o direito a um nascimento e desenvolvimento saudáveis. A ação busca reduzir a morbimortalidade materna e infantil, assim como estimular o fortalecimento dos vínculos afetivos entre mãe, filho e família. O Programa tem foco nas ações de primeira infância e seu objetivo se configura na atenção à gestante e à criança, através da articulação com a rede de saúde existente no município. Após o nascimento, a criança também passa a ser acompanhada pelos profissionais dos Cantos Mãe Coruja até completar cinco anos de idade.

intermédio das visitas institucionais nos postos de saúde do território. Outro ponto que é válido salientar diz respeito à importância do Programa Mãe Coruja ao encaminhar gestantes com perfil para o Primeira Infância no SUAS.

Com relação à articulação com o CRAS de referência no território, a maioria das respostas dos entrevistados revelou que o Programa faz interface com os serviços do CRAS, principalmente com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). Além disso, as equipes do Programa no município encontram-se alocadas dentro dos CRAS, em salas específicas e com fluxos já estabelecidos. As articulações ocorrem por meios de várias maneiras: encaminhamentos, orientações por parte dos profissionais do CRAS aos visitantes, bom relacionamento interpessoal, utilização e compartilhamento do espaço físico e de materiais permanentes do CRAS e trabalho em equipe. Isso se destaca como uma potencialidade no município, uma vez que essa integração entre as equipes dos 14 CRAS e do Primeira Infância no SUAS é um fator facilitador para o acesso aos domicílios das famílias a serem acompanhadas pela equipe do Programa, bem como para a realização de encaminhamentos das demandas, complementando o trabalho social com a família. Abaixo, apresentamos no Gráfico 1 as principais formas de articulação entre as equipes do Programa e dos CRAS.

Gráfico 1: Articulação Primeira Infância no SUAS e CRAS de referência

Como se dá a articulação com o CRAS de referência no território?



Fonte: Relatório final de pesquisa (2020).

Essas ações do programa, integradas com os serviços socioassistenciais, no caso com os CRAS de referência no território, estabelecendo uma boa articulação e interlocução com outras políticas setoriais, demonstram uma visão ampliada de reconhecimento por parte da gestão municipal quanto à execução intersetorial de suas atividades, pois o município possui “um fluxo estabelecido entre os serviços e programas da Política de Assistência Social, objetivando o fortalecimento da atuação da equipe dessa Política nos territórios e das ações já existentes para a primeira infância no município” (BRASIL, 2018c, p. 36), conforme orientado na legislação do Programa.

Com a avaliação do processo gerencial e decisório referente à organização, gestão e decisão pela implantação do Primeira Infância no SUAS no município do Recife, podemos concluir que foi um processo gradual, planejado e executado em conformidade com as diretrizes do Programa. Identifica-se que houve um planejamento prévio, um diagnóstico/mapeamento dos territórios com a ajuda dos CRAS e do Comitê Gestor, que, embora não seja específico para o Programa, segue enquanto instância de planejamento, tomando decisões e acompanhando o Programa. Além disso, o município possui boa articulação entre as suas secretarias de governo, o que facilita os

encaminhamentos entre a rede socioassistencial, as políticas setoriais e o sistema de garantia de direitos (conselhos tutelares, varas da Justiça e delegacias, entre outros).

Outros destaques são: o conhecimento técnico da gestão sobre o processo de implantação do Programa Primeira Infância no SUAS, a construção de fluxos entre os serviços e a superação das dificuldades de operacionalização ocorridas no início de sua execução, devidas à dificuldade de compreensão do papel da Política da Assistência Social com o Programa Criança Feliz, uma vez que, segundo relatos da gestão, essa iniciativa “tinha muito o formato da área da saúde” (E1.1)⁶. Ressalta-se que o município cumpriu as etapas necessárias para a execução, consoante às diretrizes e normas orientadoras. A parceria de instâncias interinstitucionais, como a equipe estadual, e a boa articulação da gestão com os equipamentos institucionais do território revelam uma contribuição adequada e essencial. O diagnóstico para traçar o perfil das famílias e dos territórios e a articulação com os serviços do CRAS foram basilares para implantação do Primeira Infância no SUAS no município de Recife.

Entende-se nessa relação que é tarefa do poder público promover e estabelecer objetivos que sejam exequíveis e viáveis em termos de recursos financeiros e humanos, sobretudo, seguindo a direção do que foi planejado. É importante realçar que as políticas públicas bem como seus programas e projetos tanto resultam de uma correlação de forças que consensuam a agenda pública, decidem as estratégias e produzem as propostas, incluindo orçamento e recursos, quanto do fato de as próprias políticas públicas estarem submetidas às determinações mais gerais, tais quais as econômicas, políticas, culturais e sociais atreladas ao modo de produção vigente, que tem como característica principal a necessidade de manutenção e/ou aumento da taxa de lucro.

Nesse contexto, as políticas públicas são desenvolvidas para responder a determinadas exigências sociais distintas, mas atendendo também necessidades capitalistas. Portanto, é imprescindível uma mediação entre esses elementos determinantes, pois, no capitalismo, tais políticas são primordiais para enfrentar as contradições existentes na relação entre capital e trabalho, caracterizando uma interdependência entre eles. Ou seja, as relações sociais são também relações capitalistas que geram conflitos e demandas sociais, precisando ser tratados de forma politizada.

Processo de divulgação e informação do Programa Primeira Infância no SUAS no Recife

A divulgação e circulação de informações sobre políticas, programas e projetos, sobretudo com qualidade, tanto aos seus agentes implementadores quanto aos seus beneficiários é condição essencial para alcance dos objetivos propostos. Nesse sentido, quanto ao processo de divulgação e informação do Primeira Infância no SUAS, no Recife, na percepção da maioria dos entrevistados (94,9%), a gestão municipal utilizou e vem utilizando diferentes estratégias de divulgação do Programa. Entre as principais estratégias informadas, estão:

⁶ As falas das entrevistas estão categorizadas por agente executor. Dessa forma, os exemplos se referem a: E1 – Coordenação; E2 – Supervisão; E3 – Visitador(a); E4 – Secretária(o); E5 – Gerente; e E6 – Representante municipal do PCF. Quando houver mais de um agente executor na mesma categoria, as diferenças nas falas serão evidenciadas com a sequência numérica a partir de 1. Exemplo: E1.1, E1.2, E2.1, E2.2, E3.1, E3.2 e assim sucessivamente.

Tabela 2: Estratégias de divulgação do Programa Primeira Infância no SUAS, no Recife

Divulgação pela equipe do Programa no território (postos de saúde, OSCs, escolas, busca ativa, entre outros)	40%
Divulgação em reuniões com as secretarias municipais e demais programas (Mãe Coruja, Bolsa Família)	25,71%
Divulgação pela equipe do PCF na sala de espera dos CRAS (<i>banner</i> , panfletos etc.)	11,43%
Redes Sociais (vídeos e mensagens da gestão, entre outros)	8,57%
Televisão	8,57%
Não há divulgação	5,71%
Total	100%

Fonte: Relatório final de pesquisa (2020).

Conforme informações reunidas na Tabela 2, a principal forma de a divulgação do Programa é realizada pela equipe técnica nas múltiplas instituições existentes no território, com 40% dos relatos, seguida das informações verbalizadas em reuniões da equipe técnica com as secretarias municipais e/ou programas do município, a exemplo do Programa Mãe Coruja, bastante citado pela equipe de referência. Outro ponto importante nesse processo é que, quando questionados se o CRAS de referência do território oferece apoio para divulgação do Programa, 100% dos entrevistados responderam que sim, revelando principalmente que a divulgação ocorre na sala de espera dos CRAS para atendimento dos usuários, o que só reforça o papel aglutinador do CRAS na articulação e integração com a rede intersectorial, pois, entre as funções dessa unidade, estão as tarefas de realizar a gestão do território e de disponibilizar informações e orientações à população sobre as alternativas locais existentes para usufruto de direitos.

Com relação à adesão do usuário ao Programa, todas as respostas foram 100% positivas, acentuando-se que, no processo de implantação inicial, as buscas ativas nos territórios, as divulgações do Programa na sala de espera dos CRAS e a boa articulação com os usuários da saúde proporcionaram à equipe do município, atualmente, uma demanda espontânea das famílias solicitando adesão, ocasionando, inclusive, fila de espera para ingresso de novos usuários. Segue relato abaixo de uma fala que contempla muito do que foi trazido pelos entrevistados acerca do processo de procura e adesão ao Programa:

Eu identifico que adesão é muito boa, na verdade antes de iniciarmos, tínhamos receio e achávamos que as famílias iriam rejeitá-lo, porque o Programa não oferece nenhuma contrapartida concreta, sendo um trabalho de orientação e sensibilização para o fortalecimento da família. Acreditávamos que teriam resistências porque não receberiam nenhum benefício material, mas isso não houve de forma alguma, o que a gente observa é que há uma procura muito grande pelo programa. Hoje a maioria das famílias que a gente tem fazem adesão voluntária porque ficaram conhecendo o programa por meio das nossas visitas domiciliares e por outras famílias. Hoje muito mais ainda, depois que eles vão conhecendo o programa. Já faz dois anos que eu estou trabalhando e vejo uma procura muito grande pelo Programa. (E2.1).

Entre as estratégias utilizadas pela equipe técnica para captação de usuários para o Programa, merecem destaque: a busca ativa; as salas de espera realizadas no CRAS; as articulações intersectoriais com outros serviços, como as unidades de saúde do território; por intermédio dos dados

fornecidos pelo CadÚnico; e nos diálogos estabelecidos diretamente com as famílias, informando e esclarecendo dúvidas sobre o Programa.

A maioria dos entrevistados destacou a busca ativa no território e a articulação com as unidades de Saúde como as melhores formas de captação do usuário para o Programa e alcance das metas. Tais estratégias estão diretamente vinculadas à forma de adesão dos usuários ao Programa e ao modo como os entrevistados identificam e processam essa adesão. Na visão dos visitantes, a busca ativa é a forma mais eficaz de captar usuários, principalmente nas áreas mais vulneráveis:

É o boca-a-boca mesmo, é a rua mesmo! O trabalho da gente é na rua, de ir à comunidade mesmo. Temos um vínculo muito bom com as comunidades, a gente tem três comunidades que muitos equipamentos nas quais os outros profissionais não entram, e inclusive a gente é bem recebido, já conquistamos um número bom de usuários já. (E3.1).

É importante destacar que, no geral, o processo de adesão de famílias e gestantes ao Programa é positivo, mas ressalta-se uma grande busca ativa desses indivíduos, muitos contatos realizados e explicações sobre a proposta e objetivos do Programa, pois grande parte da população usuária ainda carece de conhecimento amplo sobre o Programa e sobre políticas públicas voltadas para o desenvolvimento da criança.

Daí a importância de o processo de divulgação e informação ser eficaz, ou seja, amplo, contínuo, qualificado e consistente, de modo a poder contribuir, pois há essa relação direta entre divulgação e o acesso das famílias ao Programa. Se não houver um mínimo de divulgação e circulação de informações qualificadas sobre o Programa voltadas aos seus públicos interno e externo, não haverá uma procura espontânea para adesão. Por isso, a articulação com o CRAS é o ponto-chave para identificação e captação mais rápidas das famílias, assim como a intersectorialidade com a Política de Saúde, por meio das Unidades de Saúde da Família e dos Agentes Comunitários de Saúde. A intersectorialidade com a Política de Saúde é importante como suporte e troca de informações sobre demandas e quantitativo de gestantes e crianças no perfil do Programa atendidas no território. É a partir dessas articulações que se ampliam e garantem a qualidade e eficácia do processo, devido à abrangência e suficiência das informações, potencializando os fluxos.

Após interpelarmos os agentes sobre as estratégias para atingir as metas pactuadas, questionamos também sobre as dificuldades e desafios postos para o atingimento das metas pactuadas. Entre as dificuldades apresentadas, principalmente pelos visitantes, foram relatadas: dificuldades de realizar as visitas domiciliares devido ao difícil acesso às residências dos familiares, seja por estarem localizadas em morros, o que demanda dos agentes subir ladeiras a pé, seja pela grande incidência do tráfico de drogas e violência nos locais. Atrelado a isso, inexistente transporte exclusivo do Programa para realização das visitas, já que o município trabalha com sistema de rodízio de veículos.

Por outro lado, alguns visitantes relataram não existir ou serem poucas as dificuldades em atingir as metas pactuadas atualmente, embora tenha sido ressaltado pelos entrevistados que foi bem difícil o início da implantação do Programa. Pode-se afirmar que um processo de implementação efetivo, com amplificação da divulgação e preocupação em responder às dificuldades, pode conferir maior eficácia ao Programa, levando ao alcance pleno das metas estabelecidas. Criar estratégias que levem, de forma responsável, informação às famílias que são atendidas pelo Programa é fundamental para a tomada de conhecimento acerca dos seus direitos e o estabelecimento de uma relação de confiança e de comprometimento com a equipe da ação.

O conhecimento da equipe técnica (supervisores e visitantes) dos seus territórios de atuação, oportunizado pelo diagnóstico prévio com mapeamento da rede socioassistencial, sistema de garantia de direitos e equipamentos das demais políticas, e uma boa articulação do Programa com as políticas setoriais foram fatores que facilitaram e vêm contribuindo bastante para o encaminhamento das famílias ao Programa Primeira Infância no SUAS, de Recife. É fundamental, portanto, manter uma ampla divulgação, construir articulações e realizar o atendimento às demandas das famílias usufrutuárias por meio de estratégias, da intersetorialidade e domínio da rede socioassistencial por parte da equipe técnica.

Processo de seleção de recursos humanos, logística e infraestrutura para o Programa Primeira Infância no SUAS, no Recife

A implementação de um programa social é um processo complexo que requer investimentos em consonância com sua formatação, ou seja, possuir infraestrutura necessária, realizar a contratação de recursos humanos e capacitá-los, entre outras necessidades. Nesse sentido, tratando-se das atividades-fim na avaliação de um programa, é fundamental que se analise a suficiência dos recursos financeiros, materiais e humanos para o atingimento dos objetivos propostos ou que se perceba a necessidade de serem maximizados (DRAIBE, 2001).

A respeito da seleção dos recursos humanos, seja de agentes que implementarão o programa, seja do público-alvo a que se dirige, é importante que as instituições providenciem e adotem estratégias e critérios de seleção compatíveis com os objetivos do programa, sendo amplamente divulgados para que sejam alcançados todos os potencialmente interessados (DRAIBE, 2001).

No que concerne aos recursos humanos do Primeira Infância no SUAS, o questionamento sobre a seleção dos profissionais foi direcionado à equipe que compõe a sua gestão. A equipe respondeu que o processo foi realizado por meio da seleção simplificada⁷, modalidade que, embora ainda não confira estabilidade às ações do Programa, potencializa a qualificação para toda a parte técnica operacional. Ainda, segundo os(as) profissionais da gestão do Programa, esse processo seletivo dos recursos humanos demandou mais tempo do que se esperava para ser finalizado, repercutindo na demora da implantação do Programa no município, que foi lenta e gradual, podendo-se confirmar tal aspecto na narrativa a seguir:

O processo foi através de seleção simplificada para educadores sociais e temos seleção simplificada para os profissionais técnicos. Isso levou um tempo, foi um dos fatores que fez a gente demorar um pouquinho no início da execução do programa. E tivemos que fazer esse processo. Não tinha outro caminho pra gente, só o da seleção simplificada, e se acostumar com as exigências colocadas. (E5.1).

É importante destacar que os profissionais que executam o Programa em avaliação são também considerados como trabalhadores do SUAS, onde, segundo Raichelis (2011), há um quadro heterogêneo de modalidades e contratos de trabalho profissionais, composto por servidores e trabalhadores da esfera estatal. Frequentemente, verifica-se “[...] a existência de um número mínimo e insuficiente de profissionais, em geral com grandes defasagens teóricas e técnicas, atuando simultaneamente em diferentes políticas e programas, e até mesmo em vários municípios limítrofes” (RAICHELIS, 2011, p. 45).

⁷Processo seletivo de recursos humanos por meio da análise de currículo.

As sociedades capitalistas – a brasileira, em particular – vivenciam momentos particulares de transformações nas formas de produção e reprodução do capital. Contemporaneamente, acompanha-se uma conjuntura de agudização de crises cíclicas duradouras com impactos consideráveis que redimensionam as relações sociais e caracterizam novas configurações da relação entre Estado e sociedade. O redimensionamento das relações sociais não somente afeta e transforma a sociabilidade, como redireciona também as próprias políticas sociais, com destaque para as de assistência social e previdência social.

As particularidades da crise contemporânea repõem sob novas condições as relações entre trabalho, assistência social e seguro na estruturação do Estado Social capitalista (BOSCHETTI, 2016). Nesse contexto, a classe trabalhadora sofre impactos significativos, tais como: aumento da exploração do trabalho, do desemprego, do subemprego, da terceirização e da informalidade. Atrelados a esses impactos estão a desregulamentação dos direitos trabalhistas e o desmonte da proteção social direcionados para a redução e/ou privação de direitos. Para responder a essa instabilidade social e minorar os impactos da crise, o governo amplia as políticas sociais e benefícios para as famílias que mais necessitam, ao mesmo tempo em que cria condições favoráveis à governabilidade, mas também coloca obstáculos que podem reiterar as históricas desigualdades estruturais, limitando o acesso e uso universalizado dos direitos.

Levando em conta as particularidades acima mencionadas, indagamos sobre a exclusividade da equipe para o Programa Primeira Infância no SUAS em Recife, considerando que a Portaria nº 956, de 22 de março de 2018, recomenda que a equipe do Programa Criança Feliz seja exclusiva e que não haja acumulação de funções, como a de supervisor e visitador, conforme consta no §2º do artigo 9º.

As respostas dos(as) entrevistados(as) revelaram que o município de Recife possui equipe 100% exclusiva para o Primeira Infância no SUAS, estando de acordo com as orientações previstas na legislação. Com relação à quantidade de recursos humanos para execução das atividades do programa, indagamos à toda a equipe se o quantitativo de trabalhadores seria suficiente. Dos 35 entrevistados, 19 (54,28%) afirmaram que não, que esse quantitativo é insuficiente, de tal modo que chega a provocar sobrecarga de trabalho para os visitadores que devem realizar considerável quantidade de visitas por mês, conforme estabelecido pelas metas acordadas, entre outras fragilidades que foram relatadas pelos agentes do Primeira Infância no SUAS.

A quantidade de visitas realizadas em relação ao tempo dispendido na execução das visitas é uma fala recorrente trazida pela equipe como um fator dificultador, pontuando, assim, a necessidade de contratação de mais profissionais para que o acompanhamento das famílias seja realizado com mais qualidade.

Sobre o item referente às metas pactuadas e executadas e o valor do recurso recebido, sendo itens direcionados à gestão do Programa, perguntamos sobre o quantitativo de metas que foram pactuadas no Termo de Aceite, quantas estão sendo executadas até o momento e o valor do recurso recebido. Com base nas respostas, percebemos que apenas uma supervisora não sabia responder aos questionamentos, em contrapartida, as demais responderam com clareza e objetividade que o município assinou o Termo de Aceite para mil metas, ou seja, mil famílias a serem atendidas. Quanto ao questionamento sobre o quantitativo de metas que estão sendo executadas até o momento, não há um número exato, pois oscila entre as equipes, devido à entrada e saída constante de usuários conforme o perfil, por exemplo, gestantes que se tornam puérperas e crianças que saem da faixa etária. Também ocorre a dificuldade de incluir novas famílias em contexto de pandemia, o que as deixa desassistidas socialmente.

Com relação ao valor total do recurso recebido para executar as metas do Programa, as supervisoras entrevistadas não tinham nenhum conhecimento a respeito. Da gestão, tanto a Secretária Executiva, quanto a Gerente da Proteção Social Básica evidenciaram que o recurso recebido é calculado com base nas metas acompanhadas, ou seja, R\$ 75,00 por visita realizada – o total de visitas varia de mês a mês. Salienta-se que o quantitativo de usuários/famílias passa a determinar o volume de recursos federais repassados aos municípios. Assim, as famílias/usuários incluídas(os) tornam-se metas pelas quais são contabilizados mensalmente os fins dos recursos recebidos pela gestão pública municipal.

Quando questionadas se o recurso repassado pelo Governo Federal era suficiente para executar as atividades e suprir necessidades do Programa, informaram que a princípio sim, mas o repasse nunca é da totalidade das metas pactuadas. Mais de 50% do custo operacional é contrapartida do município destinada para manter os serviços e programas funcionando adequadamente, mas ainda não é totalmente suficiente, necessitando ser maximizada em benefício dos próprios objetivos e metas pactuadas pelo município, como confirma o relato abaixo:

Não! É isso que eu estou te dizendo, a gente tinha investimento de mais ou menos um milhão ao ano, um milhão e cem, um milhão e alguma coisa. Esse número precisa ser atualizado, deve ficar um pouquinho mais que um milhão, mas eu recebo uma média de cinquenta e cinco mil por mês, então por aí a gente vê o que fica deficiente. Eu tenho custo com equipe, pra você entender um pouco, meu custo com a equipe técnica é de cem mil, eu falo de educador social, no valor ao ano, que é seiscentos e quatro mil por ano, por aí você tira. A gente queria muito aumentar a meta, mas a gente fica preso a recursos financeiros, infelizmente. Porque nenhum recurso na verdade, a política que mantém o próprio município, se eu falar de todos os serviços é mais de 50% que tem que investir, no caso de Recife eu acho que chega a 70% o recurso municipal. O que o governo federal repassa não paga nem a equipe técnica, porque não falo nem apenas de educador, refiro-me também a suporte, combustíveis, a gente hoje tem uma dificuldade séria de transporte. Mas é isso. (E4.1).

No que diz respeito ao financiamento do programa, de acordo com cálculo da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), os subsídios são oriundos de repasse de verbas para a sua operacionalização, o que gera necessidade de previsão nos orçamentos municipais. Isso configura o que se chama de repasses fundo a fundo, cabendo ao referido gestor municipal complementar o valor, numa parceria público-público e público-privado na medida em que organizações da sociedade civil e multilaterais executam a Política de Assistência Social e seus programas.

Quanto aos recursos materiais para a realização das atividades desenvolvidas com os usuários do Programa, 91% dos entrevistados informaram que solicitam algum tipo de material à gestão. Entre os materiais citados, estão os pedagógicos (71,4%) e os recicláveis (42,85%), que são mais acessíveis à população usuária. Outro aspecto presente na fala dos entrevistados está relacionado à falta de transporte para facilitar e agilizar os deslocamentos quando das visitas, sendo um dos fatores dificultadores na logística do Programa para a visitação. Todos os entrevistados confirmaram que não há em Recife transporte exclusivo para o Programa. Para as visitas às famílias residentes em locais mais distantes, o deslocamento é realizado com carro, mas depende de agendamento prévio. As respostas de 77,14% entrevistados confirmam que há um sistema de agendamento de carros por aplicativo disponibilizado pelo município para a equipe técnica, o que facilita o deslocamento para comunidades mais distantes do CRAS de apoio e de difícil acesso.

Quanto às visitas realizadas às famílias que estão localizadas próximo ao CRAS de referência, o deslocamento dos visitantes é feito a pé ou por meio do transporte público.

Com relação à infraestrutura disponível, 88,57% dos entrevistados responderam que o município dispõe de infraestrutura para a equipe do Programa Primeira Infância no SUAS. No entanto, essa infraestrutura utilizada é a do próprio CRAS, pois o município não dispõe de um espaço físico próprio que seja exclusivo ao Programa, nem de carro exclusivo, conforme já informado. As equipes do Primeira Infância no SUAS no Recife superlotam as salas dos CRAS, onde elas podem guardar os materiais das visitas, objetos pessoais e mesmo realizar as reuniões. Essa infraestrutura está relacionada, na percepção dos entrevistados, à questão de insumos fundamentais para a equipe realizar o trabalho: local de trabalho, *notebook*, material de escritório/expediente, pedagógico, entre outros. As atividades do Programa são realizadas em salas disponibilizadas pelos CRAS que dificultam o sigilo profissional durante o atendimento dos(as) usuários(as). A equipe do Programa utiliza ainda material de escritório emprestado ou doado pelo CRAS, bem como seus computadores, impressoras e copiadoras.

Quanto aos recursos materiais, em especial os de escritório, a equipe do Programa Primeira Infância no SUAS depende dos seus recursos disponíveis. Quando faltam, são utilizados os dos CRAS. Já outros materiais básicos para atividades diárias e o material pedagógico e reciclado para realização do trabalho com as famílias nas visitas são solicitados pela equipe técnica solicita. Frequentemente recebem-nos diretamente da supervisão do programa, havendo uma “lista” já direcionada e reformulada anualmente pela gestão e encaminhada ao setor de licitação para providenciar e formalizar as compras de materiais. Ainda sobre esse aspecto, informaram que a gestão disponibilizou, em 2020, um *notebook* exclusivo para as equipes do Primeira Infância no SUAS de Recife, embora os demais materiais sejam ainda compartilhados com as equipes dos CRAS de referência.

A avaliação dos sistemas logísticos e operacionais de implementação evidencia intermitência dos valores disponibilizados para o Programa, contrapartida elevada do município, necessidade de mais recursos humanos para maior resolubilidade e atendimento das famílias, inclusive com mais qualidade na assistência prestada, já que o tempo é curto para a quantidade de visitas a serem realizadas por mês, impactando nas metas a serem atingidas.

Outro ponto observado é que o município adotou o modelo de seleção simplificada para a contratação da equipe técnica e visitantes, o que de certa forma assegura alguns direitos, como: décimo terceiro salário, férias e um período mais longo de contratação, possibilitando a construção de algum vínculo com as famílias no território de referência. No entanto, avalia-se a necessidade de recompor o quadro de recursos humanos, capacitado e de forma que atenda rigorosamente os critérios estabelecidos em lei e de acordo com a necessidade e particularidade do município. Trata-se de um grande desafio para a maioria dos municípios brasileiros que não dispõem de um quadro de funcionários públicos concursados estáveis para executar a política de assistência social, pois, em geral, a contratação dos agentes de execução dos programas, na política de assistência social, especificamente, é realizada por meio de contratos de trabalho com seleção simplificada e/ou cargos comissionados.

Com relação à infraestrutura disponível no município para as equipes do Primeira Infância no SUAS, os entrevistados avaliam ser insuficiente, limitada e inadequada, visto que as equipes ficam instaladas em salas cedidas pelos CRAS (em alguns CRAS, as salas são pequenas ou compartilhadas com profissionais de outros serviços), há uma insuficiência de materiais permanentes, como computador (já que há apenas um *notebook* para os 35 técnicos da equipe), impressoras e

copiadoras, fazendo com que as equipes do Programa dependam dos materiais do CRAS e de suas disponibilidades. Além disso, há a falta de um transporte exclusivo para a realização das visitas. Apesar das dificuldades com os deslocamentos para longas distâncias e de difíceis acessos, o problema foi minorado com o compartilhamento e disponibilização de automóveis de aplicativo pelo município de Recife. Esse custo assumido pela Prefeitura com um sistema gerencial por aplicativo facilita atingir as metas com segurança da equipe técnica.

A sociedade tem-se complexificado e, com ela, o conjunto de sujeitos e relações políticas. A precariedade das condições de emprego e a redução do gasto público destinado às políticas sociais revelam traços inerentes ao capitalismo sob as novas condições impostas com sua mundialização. As políticas públicas, sobretudo as de corte social, têm se efetivado mediante programas e ações fragmentados, eventuais, desvinculados do *status* de direito do trabalhador e tratados como benesses proporcionadas pelo Estado, intensificando-se na atualidade. As dificuldades, lacunas e fragilidades encontradas na implementação do Programa Primeira Infância no SUAS refletem o descompasso e desmantelamento proposital do Estado brasileiro capitalista, que é mínimo para o social, interferindo diretamente na qualidade dos serviços públicos que são prestados à população, sobretudo à primeira infância.

Processos internos de monitoramento e avaliação do Primeira Infância no SUAS, no Recife

O monitoramento é essencial no processo de implementação de uma política, programa e/ou projeto, pois permite fazer os ajustes necessários durante a execução das atividades. No município de Recife, observamos um fluxo entre as equipes executoras do Programa e a gestão municipal, permitindo identificar as particularidades da execução do programa no território, além do retorno pelos usuários, enquanto respostas necessárias para moldar a metodologia das visitas e os encaminhamentos, quando necessário.

De acordo com Jannuzzi (2011, p. 265), “monitoramento e avaliação são processos analíticos organicamente articulados, que se complementam no tempo com o propósito de subsidiar o gestor público de informações mais sintéticas e tempestivas sobre a operação do programa”. O monitoramento e a avaliação identificam todo o funcionamento do programa/projeto e permitem uma visão ampliada da gestão, quando da necessidade de realização de ajustes e/ou mudanças no percurso de sua implementação. Além disso, Souza (2014, p. 45) reflete que “a pesquisa avaliativa pode contribuir esclarecendo as negociações políticas envolvidas e mostrar o que as pressões políticas visam excluir”.

Quanto aos processos de monitoramento avaliados no município do Recife, destaca-se o acompanhamento sistemático entre equipe de execução (supervisores e visitantes), gestão municipal e coordenação estadual. O monitoramento por parte da gestão municipal ocorre mensalmente. Já o acompanhamento dos visitantes pela supervisão do Programa ocorre diariamente a partir das atividades realizadas durante a semana. O monitoramento mensal por parte da gestão municipal ocorre por meio de reuniões, estudos de caso, levantamento das demandas para articulação e encaminhamento à rede socioassistencial e demais políticas setoriais, sistematização das metas atendidas e acompanhadas, apresentação de relatórios com planilhas de visitas e planos de visitas, com datas e tudo o que foi realizado, como atividades no mês, para que seja registrado no sistema de Prontuário Eletrônico do SUAS.

Com relação ao preenchimento dos dados no Prontuário Eletrônico do SUAS, 100% dos entrevistados informaram que esse procedimento é uma demanda apenas realizada pela supervisão

do Programa. Cabe destacar que a coordenação e supervisores não têm dificuldades no manuseio do prontuário, mas relatam muita dificuldade quanto ao acesso e à funcionalidade dessa ferramenta, sendo importante destacar a seguinte narrativa:

O sistema é bastante carregado. As dificuldades que hoje a gente encontra, antes e diante da pandemia, é essa questão do sistema. É que a gente teve um prazo maior para lançar as visitas de março, abrir uma nova data para lançamento de visita porque nós fizemos, estávamos só nas atividades de orientação de indicativas e de mandar vídeos porque a gente ia temporariamente encerrar as visitas presenciais, esse acompanhamento ia ser de forma remota e através de vídeos do WhatsApp, né? Das ligações telefônicas. Continuou dessa forma e a gente, a partir do dia 16, passou a voltar a fazer esses lançamentos da visita. Porque no nosso prontuário eletrônico a gente tem as nossas anotações físicas que é como eu te disse que fica arquivado conosco, mas a visita ela é lançada diariamente no prontuário eletrônico, assim como a turma também do PAIF, faz esse lançamento e acompanhamento. Então, é um prontuário. Só por isso que a gente tá tendo essa dificuldade, porque ele é um sistema que tá encharcado mesmo e aí tem muita gente utilizando. Essas foram as explicações do Ministério, do pessoal da informática, e que tão vendo como vai ser resolvida essa questão porque a gente tem muita dificuldade, estamos tendo muita dificuldade esse ano com essa questão do sistema, tá bem complicado. Tem dois, três dias que não abre, você solicita e ele não permite nem a entrada da gente. (E3.1).

No tocante ao acompanhamento das metas pela equipe estadual, 100% das respostas foram positivas, embora os entrevistados tenham informado que não sabiam precisar a metodologia utilizada, a pessoa de referência ou mesmo a periodicidade desse acompanhamento. Apenas 1 entrevistado(a) relatou sobre o fluxo utilizado pela gestão estadual para monitoramento da equipe municipal, expressando-se da seguinte forma:

Tem um grupo com a coordenação estadual, com a gerente do programa em Pernambuco, que a gente mesmo nessa realidade (pandemia) que estamos vivendo, tivemos várias reuniões com a coordenação estadual e tudo que chega do Ministério, do Estado, ela repassa para gente por *e-mail*, repassa para coordenação. Então, assim, a gente tem uma parceria, um acesso muito bom com o pessoal do Estado. Estamos extremamente próximos. (E4.1).

Entre as estratégias de monitoramento identificadas que o Estado utiliza, estão: o acompanhamento via grupo de WhatsApp, o monitoramento presencial, o acompanhamento via sistemas e comunicações por intermédio de ligação e *e-mail* para a gerência de Proteção Social Básica do município. Outro aspecto importante que foi abordado na entrevista refere-se à participação da população usuária no planejamento e avaliação do Programa. Embora 46% dos entrevistados tenham respondido que não há a participação da população no planejamento e avaliação do Programa no município, ou que não sabiam responder sobre a questão, mais de cinquenta por cento dos entrevistados (54%) sinalizaram que existe alguma participação dos usuários na avaliação do Programa.

Identificou-se que o processo de participação por parte dos usuários do Programa é feito de maneira informal e sem seguir os critérios estabelecidos para o processo avaliativo. A participação da população usuária é aferida, na percepção da maioria dos entrevistados, por meio do

feedback relacionado às atividades propostas e realizadas no momento das visitas, sugestões e/ou captando a percepção e nível de satisfação dos usuários em participar do Programa Primeira Infância no SUAS no Recife.

Todos os entrevistados se expressaram favoravelmente sobre a importância da participação na política social. Indicaram aspectos positivos a respeito da participação da população usuária no planejamento e avaliação do Programa, tanto como *feedback* (retorno das atividades realizadas com os usuários/famílias) quanto como participação desses usuários no processo de planejamento, apresentando várias sugestões de atividades para os visitantes, tais como construir ações educativas com as famílias e acatar as sugestões. Apontam melhorias para o Programa e até avaliam a atuação da equipe técnica.

É possível sinalizar, dentro do município do Recife, a interlocução do Programa com os aspectos apontados por Boschetti (2009) que norteiam e embasam o monitoramento e avaliação de uma política ou programa, tais como: “1) os direitos e benefícios estabelecidos e assegurados; 2) o financiamento (fontes, montantes e gastos); 3) gestão (forma de organização) e controle social democrático (participação da sociedade civil), não são realizados, tampouco seguidos. Assim, a não participação da população usuária no Programa fragiliza o processo democrático e de controle social:

Um dado importante é o grau de mobilização e participação social em torno de determinada política e/ou programa social, o que pode ser percebido na identificação de existência de Fóruns específicos, na realização e participação da população em conferências e conselhos, na existência de ações sistemáticas e planejadas para socialização de informações e mobilização, (BOSCHETTI, 2009, p. 16).

Conforme observado, não há um instrumental específico disponibilizado aos usuários para avaliação e monitoramento da eficiência e efetividade do Primeira Infância no SUAS, o que dificulta o alcance dos resultados explícitos no PCF, que tem como principal componente o desenvolvimento infantil, por meio da interação familiar.

Além disso, o Programa Primeira Infância no SUAS do Recife reflete as ideias truncadas das políticas neoliberais, que expõem a família dentro de um contexto de culpabilização e responsabilização pelo enfrentamento das expressões da questão social, formando junto ao Estado, segundo Teixeira (2016, p. 33), “uma rede de políticas públicas na qual todos os sujeitos podem contribuir na implementação de políticas, com seus recursos internos, sua infraestrutura, seu trabalho voluntário e sua boa vontade, dentre outros”.

Assim, identifica-se que a compressão do sentido e significado do monitoramento e avaliação vai além de instrumentais e atividades institucionais. Para Souza (2014), quando a avaliação fica exclusivamente sob a responsabilidade da instituição ligada à execução do programa, portanto, sem incluir os que são seus beneficiários, não é observado se o público atendido possui outras necessidades, que não são sequer consideradas.

Nessa perspectiva, para a garantia da viabilização de direitos e devida intervenção nas expressões da questão social por meio de políticas públicas, torna-se necessário também um acompanhamento da conjuntura vivida pela sociedade e das ações implementadas pelo Estado, visando exercer, avaliar e adaptar as funções do poder público de acordo com as novas relações, demandas e paradigmas que emergem no âmbito societário, além de contribuir para a análise do atendimento dos sujeitos beneficiários.

O processo de capacitação dos agentes executores do Programa Primeira Infância no SUAS no município do Recife

Para Draibe (2001), em qualquer programa, é imprescindível verificar a capacidade dos agentes para cumprir as tarefas que lhes cabem na implementação. Avaliar a capacitação dos agentes implementadores é necessário para identificar se os prazos, os conteúdos e os sistemas foram, em quantidade e qualidade, adequados e pertinentes às atividades a serem realizadas. Dentre os princípios estabelecidos pela Portaria nº 956, de 22 de março de 2018, que dispõe acerca do Programa Criança Feliz, leia-se PI SUAS Recife, destacamos como relevante a capacitação e a educação permanente de sua equipe técnica.

De acordo com o Manual do Gestor que orienta o Programa, é essencial que as equipes recebam capacitação sobre os conteúdos contidos no Guia para Visita Domiciliar (GVD) e no método Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC). A certificação na formação do Guia para a Visita Domiciliar é fator condicionante para o início das visitas às famílias. Essa capacitação traz subsídios para a organização das visitas domiciliares no âmbito do Programa, oferecendo orientações quanto ao planejamento das visitas domiciliares, acompanhamento das gestantes e famílias de crianças de 0 até 6 anos de idade, sugestões de ações e atividades a serem realizadas em prol das famílias com o objetivo de estimular e reforçar os fatores de proteção, bem como descrever as formas de intervenção, orientações e procedimentos para a atuação do supervisor em relação aos visitantes.

Essa metodologia, conforme descreve o Caderno Específico para o GVD, valoriza o protagonismo e a autonomia da família na proteção e cuidado com a criança, utilizando da acolhida de observações, de perguntas orientadoras e da escuta sobre as práticas de cuidado que as famílias já desenvolvem.

O CDC apresenta ainda a estrutura de referência para o desenvolvimento do vínculo entre cuidadores e crianças nas visitas domiciliares, que consiste em um conjunto de atitudes e posturas por parte do visitador, sendo de grande importância a participação da equipe nas duas modalidades de capacitação que são pré-requisitos para prosseguir com os atendimentos e atividades do Primeira Infância no SUAS.

Na pesquisa ressaltamos a importância de os agentes executores, além de estarem capacitados nas metodologias exigidas pelo Programa, terem tido prévio contato, enquanto profissionais da área da assistência social e afins, com capacitações relacionadas ao conteúdo do SUAS, antes de iniciarem as atividades do Programa. Nesse sentido, questionamos aos implementadores sobre sua participação em alguma capacitação antes de iniciarem no Programa Primeira Infância no SUAS.

Entre os membros do bloco de gestão (gerência do SUAS, coordenação e supervisores do Programa), 100% haviam participado de capacitações anteriores na área da assistência social antes de iniciarem no Programa, e apenas 13,33% dos visitantes não obtiveram contato com capacitações anteriores, enquanto profissionais. Os temas de capacitações mais frequentes relatados nas entrevistas foram: Política Nacional de Assistência Social, Programa Bolsa Família e Programa Mãe Coruja. Outros temas como Cadastro Único, Racismo e LGBT também tiveram destaque nas falas. Outro ponto que merece destaque no eixo capacitação é que a maioria dos entrevistados possuía conhecimento de temas relevantes da Política de Assistência Social e visão mais geral da rede socioassistencial, possuindo capacitações tanto da Assistência quanto das políticas de Saúde, Educação e Direitos Humanos.

Ressaltamos que os respondentes relataram que o conhecimento prévio de temáticas relacionadas à Assistência Social, atrelado à capacitação que o município ofertou, não apenas sobre o Programa, foi de essencial importância, pois permitiu que se sentissem mais seguros para empreenderem as tarefas esperadas, absorvendo demandas para além das especificidades do Programa.

Quanto às capacitações oferecidas pelo Programa, identificamos que 100% dos profissionais haviam participado dos momentos de capacitação, contudo divergindo quanto à oferta das temáticas, roteiros, materiais e órgãos ofertantes.

As principais metodologias utilizadas foram técnicas que conjugavam diversas mídias e equipamentos eletrônicos, apresentação de *slides* (presentes em 100% das respostas), vídeos, dinâmicas de grupo, atividades em grupo com apresentação aos demais colegas de trabalho, bem como a disponibilização de material impresso.

A realização da seleção simplificada para compor o corpo técnico do Programa oportunizou a todos os selecionados a participarem previamente de capacitações antes da execução de atividades, ofertadas pelo Estado e pelo então Ministério do Desenvolvimento Social.

No que concerne à participação dos agentes executores nas capacitações GVD e CDC, enquanto formações fundamentais ao desenvolvimento do Programa, 100% dos supervisores e visitantes participaram de ambas as formações. Tal participação pode ser considerada uma potencialidade para uma intervenção qualificada nas visitas realizadas.

Considerando que a apreensão dos momentos formativos leva em consideração não apenas o ato de obter conhecimento teórico por meio do estudo, mas também que envolve o desenvolvimento de habilidades práticas e de sua aplicação na realidade com a qual os profissionais trabalham, as questões elaboradas para este tópico foram agrupadas por chaves indicativas que permitiram a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção desses conteúdos por cada profissional. Indagamos aos profissionais da gestão do Programa, se o tempo e os conteúdos das capacitações oferecidas pela equipe estadual foram suficientes para ser um(a) multiplicador(a) no município. Perguntamos também quais as capacitações oferecidas deram mais subsídios para replicar à equipe de visitantes. Sobre o primeiro questionamento, todos os entrevistados relataram que foi suficiente em todos os aspectos, tanto no fator metodologia quanto ao fator tempo *versus* conteúdo. Para além do repasse dos conteúdos aos profissionais do Programa, a gestão do município avançou na perspectiva de explicar a capacitação a ser realizada, o porquê dos conteúdos, bem como o motivo da metodologia utilizada pelo programa.

Sobre o segundo questionamento, as respostas indicaram que tanto a capacitação do CDC quanto a do GVD promovidas pela equipe estadual ofereceram subsídios para replicar todo o conteúdo à equipe de visitantes. Aos visitantes questionamos se o tempo e os conteúdos das capacitações oferecidas pela equipe gestora (coordenação e supervisão) foram suficientes para atuar em prol dos usuários do Programa no território. Nada menos que 83,33% dos visitantes entrevistados relataram que a capacitação atendeu às necessidades iniciais para a realização das visitas.

Quanto ao restante dos visitantes que responderam negativamente a essa questão, destacamos que, apesar da negativa, não houve indicações claras do que prejudicava a execução do trabalho, mas afirmaram a necessidade de mais conteúdo sobre a atividade em si mesma na realização da prática. Quando questionados sobre as capacitações oferecidas, foram claros em afirmar em que modalidade receberam mais subsídios para replicar em favor das famílias atendidas – 76,66% informaram que foi na capacitação sobre o CDC e 20% informaram que foi na do

GVD. Os visitantes também destacaram outras temáticas importantes para o atendimento das famílias, a exemplo de saúde, higiene pessoal e bucal, Programa Mãe Coruja, família e relações familiares, território, fortalecimento de vínculos, Cadastro Único, violência, medida socioeducativa, Estatuto da Criança e do Adolescente, vulnerabilidade e risco, e Primeira Infância.

Na perspectiva de sinalizar temáticas diversas que a equipe desse município identifica como necessárias e indispensáveis para a condução das visitas domiciliares às famílias atendidas pelo Programa, questionamos quais capacitações seriam necessárias para a execução do Primeira Infância no SUAS e qual temática o entrevistado considerava indispensável para ser trabalhada na capacitação dos visitantes.

A Tabela 3 abaixo apresenta as temáticas relatadas por agente executor do Primeira Infância no SUAS Recife – coordenador, supervisor e visitantes, abrangendo tanto as capacitações realizadas nos conteúdos GVD e CDC quanto outras capacitações que qualificassem a equipe técnica para o trabalho a ser desenvolvido.

Tabela 3: Capacitações necessárias e indispensáveis para execução do Programa Primeira Infância no SUAS Recife

Agente executor	Capacitações necessárias	Capacitações indispensáveis
Gestão (Coordenação)	Primeira Infância; Sistema e conjuntura social e política; SUAS; GVD; CDC; CRAS; Serviços Socioassistenciais; Programa Bolsa Família; ECA.	Primeira Infância; história; Política Nacional de Assistência Social; SUAS; CDC; GVD.
Supervisão	GVD; CDC; suporte emocional.	O aprimoramento mesmo do CDC; é olhar para o educador; suporte emocional; visita técnica da família.
Visitador	Violência; violência doméstica; violência sexual; abuso sexual; drogas; SCFV; a questão do saber ouvir, da escuta; educação; ECA; saúde; assistência; CDC; GVD; SUAS; gestação; alimentação saudável; pré-natal; acolhimento familiar; Programa Bolsa Família; Convivência; proteção integral de crianças; vulnerabilidade e risco social; reciclagem; higiene; estratégias de trabalho com as famílias.	Uso de drogas o uso de álcool na família; o abuso sexual; a violência doméstica; Programa Bolsa Família; garantia de direitos; questão social, vulnerabilidade, pobreza; infância; trabalho; educação infantil; Gestação; CDC; abordagem social; humanização do atendimento; território; dinâmicas; brinquedista; instrumental; higiene; saúde.

Fonte: Relatório Final de Pesquisa (2020).

As sugestões de capacitações necessárias e indispensáveis pelos agentes executores do Programa são coerentes com o lugar ocupado por cada grupo de agente entrevistado. Destacamos, no entanto, as variedades e riqueza de sugestões de capacitações necessárias e indispensáveis pelos visitantes que lidam com as realidades (síntese de múltiplas determinações) e problemáticas vivenciadas pelas famílias no seu cotidiano de precariedades para as quais não estão e nem foram preparados para trabalhar com elas em suas contradições e limites. Parece que o Programa foi construído sem uma avaliação diagnóstica da situação de vida das famílias para as quais se destina, distanciando-se, portanto, da realidade dos usufrutuários.

Observamos, igualmente, que algumas temáticas se repetem, tanto nas sugestões para as que seriam necessárias e indispensáveis quanto por agente executor, a saber: Política Nacional

de Assistência Social, Saúde e Higiene, Bolsa Família, GVD e CDC, assim como os serviços e programas que possuem alguma interlocução com o Programa Primeira Infância no SUAS.

O Quadro 3 acima demonstra ainda que, para além do conteúdo que seja repassado nos momentos coletivos de discussão e construção, é preciso que os profissionais desenvolvam empatia quanto ao trabalho a ser desenvolvido, pois é possível inferir que, para além dos dados visíveis, outras temáticas emergem por serem essenciais, como a humanização do atendimento às famílias e no trabalho social de educadores/visitadores sociais com as famílias.

Considerando que oferecer um atendimento qualificado e humanizado depende também de um processo de formação continuada de agentes executores dos serviços socioassistenciais, programas e projetos, e a importância de execução da Política Nacional de Educação Permanente (PNEP) do SUAS, indagamos aos agentes executores se havia estímulo do município para que participassem de eventos de formação continuada. De acordo com as respostas obtidas, foi possível identificar o comprometimento do município com o aprimoramento da Assistência Social por meio de capacitações, pois tanto os entrevistados da gestão quanto os visitadores afirmaram que existe estímulo da parte do município para que haja participação em eventos de formação continuada, incentivando e promovendo capacitações para a equipe, que se qualifica e atualiza em relação às temáticas que fundamentam o Programa.

Além das capacitações, destacam-se a utilização de instrumentais e sua relevância para a condução da metodologia sugerida nas capacitações GVD e CDC para as visitas às famílias. Em conformidade com Guerra (2007), é por intermédio do desenvolvimento de instrumentais que os profissionais constroem e reconstróem meios de transformar e modificar a realidade com a qual trabalham na busca por respostas e superação de demandas sociais. No que se refere à suficiência dos instrumentais apresentados nas capacitações (GVD e CDC), analisamos que, embora os instrumentais sejam de boa qualidade e que não haja dificuldades em operacionalizá-los, conforme foram avaliados pelos entrevistados, eles não são completamente suficientes para a execução do Programa no município de Recife e que a gestão construiu outro instrumental complementar e aprimorou os já existentes, como o Plano de Visitas.

Acerca da utilização dos instrumentais de acompanhamento das famílias, os visitadores asseguraram utilizar o Plano de Visita para aferir a evolução das famílias com as quais trabalham, além de outras planilhas elaboradas para acompanhamento das demandas. No que concerne ao conteúdo abrangido nas fichas ou formulário das visitas, como são denominados pelos visitadores, tal ferramenta trata de diversos assuntos para cada público-alvo, condensando informações socioeconômicas, perfil dos usuários, dados pessoais e evolução do trabalho social, entre outros aspectos.

Quanto ao conteúdo dos instrumentais e se eles atendem ao trabalho de acompanhamento das famílias, 86,66% dos entrevistados confirmaram que os instrumentais são completos e cumprem com o objetivo de monitorar as atividades realizadas com as famílias durante as visitas. Entretanto, 13,33% dos respondentes relataram que não atendem e que os instrumentais necessitam de aperfeiçoamentos. Nesse sentido, questionamos quais sugestões teriam para acrescentar aos instrumentais e quais as principais contribuições, sendo destacadas: a inclusão de acompanhamento mais detalhado das gestantes, informatização do instrumental e exclusão de questões que os visitadores(as) consideram constrangedoras no atendimento à família, como inquirições sobre violência doméstica, abuso e exploração sexual etc.

Ao sintetizar todas as chaves analíticas utilizadas para a análise crítica do processo de capacitação dos agentes implementadores do Programa Primeira Infância no SUAS no município de

Recife, pode-se afirmar a relevância da capacitação preparatória dos profissionais para executarem suas atividades. Ainda sobre a importância da ampliação de temáticas nas capacitações e da necessidade de contratação de supervisores e visitadores com alguma experiência na execução da política de assistência social, foi possível observar nas entrevistas que, embora ainda não estejam totalmente capacitados, a gestão e os visitadores possuíam alguma experiência prévia em outras áreas de atuação. Daí a vantagem proporcionada pela modalidade de seleção simplificada utilizada para a contratação de profissionais.

Reafirmamos que a capacitação para os agentes executores, realizada antes de iniciarem suas atividades no programa, lança projeções qualitativas ao trabalho social a ser desenvolvido.

Destacamos, por fim, que o município do Recife investiu em capacitações para seus agentes para além das que estavam previstas na Portaria nº 956/2018 sobre as metodologias e o conteúdo a serem utilizados nos momentos formativos, mas explorando a reflexão crítica sobre o Programa e articulando-o com os serviços socioassistenciais da Política de Assistência Social desenvolvida no município de Recife.

Em síntese, apesar da verticalidade do Programa Criança Feliz, a gestão municipal de Recife adotou a iniciativa e suas normativas, mas imprimiu sua especificidade, enquadrando-o como Programa Primeira Infância no SUAS Recife. Além disso, qualificou sua equipe técnica, realizou planejamento das atividades e estabeleceu os fluxos necessários com a rede socioassistencial para que o PI SUAS se fortalecesse como um Programa da Assistência Social no Recife e fosse reconhecido como tal pelos seus usuários. Ressaltamos finalmente a flexibilidade da equipe técnica do município de Recife diante da pandemia da Covid-19, pois a gestão do Programa adaptou e planejou atividades seguindo todos os protocolos e recomendações do Ministério da Saúde do Governo Federal.

Considerações finais

Como toda avaliação de processo, os resultados apontam para a produção de conhecimento e de sugestões para ajustar, reformatar e auxiliar na tomada de decisões em relação à política ou programa em análise. No caso do Programa Primeira Infância no SUAS, no município de Recife, como particularidade do Programa Criança Feliz, sintetizamos as principais descobertas em torno dos eixos implementação e capacitação.

Sobre os processos envolvidos na implementação, destacamos: (1) a seleção simplificada dos recursos humanos que possibilita perfis mais qualificados; (2) o esforço da equipe de gestão do Programa em integrá-lo à Política de Assistência Social do município de Recife por meio do PAIF; (3) assessoria técnica da equipe estadual do PCF, sobretudo na oferta de capacitações; (4) decisão de aproveitar o Comitê Gestor do município como espaço das deliberações referentes ao Primeira Infância no SUAS de Recife; (5) esforço de construção de uma agenda articulada com as demais políticas, reforçando a intersetorialidade como fundamental ao trabalho social com famílias, conforme previsto no Programa; (6) oferta de capacitações aos agentes executores; (7) a importância do diagnóstico pleno e permanente do território e a busca ativa das famílias com perfil para o Programa; (8) estratégias de divulgação e informação das ações do Programa no território, como elemento importante para a eficácia; e (9) a importância da participação da população usuária no planejamento e na avaliação do Programa. Os destaques sinalizam para a importância dos requisitos que o município deve providenciar para garantir a eficácia da implementação de um Programa, como o Primeira Infância no SUAS, em Recife.

Quanto à capacitação, indispensável para a realização do trabalho social com as crianças de zero a seis anos e suas famílias, salientamos, além da capacitação prevista no GVD e CDC, a realização de outras capacitações que o município proporcionou à equipe e o modelo de seleção dos profissionais com mais experiência para garantir qualidade ao trabalho realizado. Destacamos a competência técnica da equipe social do município na construção e adaptação de outros instrumentos necessários ao monitoramento e avaliação das atividades do Programa, no contexto do SUAS, e a necessidade de uma capacitação continuada, tendo em vista temáticas vinculadas à problemática da Primeira Infância, tais como o Programa Bolsa Família, humanização do atendimento, e trabalho social com as famílias.

Dentre as dificuldades, lacunas e fragilidades apontadas pelos entrevistados, destacamos: (1) infraestrutura, materiais e espaço insuficientes ou inadequados para o tamanho da equipe; (2) inconstância das contrapartidas técnicas e financeiras do Governo Federal e do município; (3) meios de transporte necessários para deslocamento da equipe na abrangência do Programa no território; (4) orçamento insuficiente para execução do Programa; (4) dificuldades no acesso e uso do Prontuário Eletrônico SUAS com impacto no recebimento de recursos. Reiteramos Draibe (2001) quando afirma que para atingir o êxito na implementação de um programa são necessários requisitos mínimos básicos – recursos humanos, financeiros e materiais – para o alcance do sucesso do programa.

Como síntese crítica, podemos afirmar que um programa federal, produzido por equipe de governo constituído no âmbito do Golpe de 2016, ou seja, com tendência claramente neoliberal, de resgate do primeiro-damismo na Assistência Social, sob cortes profundos no orçamento das políticas públicas e subtração de recursos para as políticas públicas de teor social, ainda que sob esforços de ajustes pelas equipes técnicas no sentido de incorporar a assistência social por meio do PAIF, como no caso de Recife, possui limites significativos para superar a problemática da Primeira Infância, sobretudo reforçando o assistencialismo. É de se salientar a verticalidade do Programa Criança Feliz, bem como suas formas de controle em relação à autonomia municipal e estadual. O esforço que a gestão da versão do Programa no município de Recife deixa entrever é de que não conseguiram minimizar os obstáculos contidos na formulação e natureza da iniciativa original como resposta pública à problemática da Primeira Infância nas famílias usufrutuárias. O Programa original se mostrou extremamente limitado em seu potencial de superação das condições de vida das famílias como sua razão de ser.

Como nas avaliações de processo de implementação, cabe-nos ainda indicar algumas sugestões para a melhoria do Programa Criança Feliz e Primeira Infância no SUAS, em Recife: fomentar capacitação continuada às equipes técnicas; aproximar o Trabalho Social com Famílias do Serviço de Proteção às Famílias e Indivíduos – PAIF ao trabalho socioeducativo do Programa Primeira Infância no SUAS, reforçando-os mutuamente; equalizar o número de famílias em relação à equipe disponibilizada; repensar o tempo das visitas para que o técnico estabeleça um vínculo mais consistente com o(a) usuário(a); planejar capacitações com temáticas indicadas pelas equipes técnicas; garantir a participação dos integrantes do Programa no Comitê Gestor; propor Curso de Extensão sobre a Primeira Infância no SUAS para suas equipes técnicas, orientado pelas temáticas identificadas pelos supervisores e visitantes do município.

Por fim, é importante que seja construído um debate mais consistente e pertinente sobre a Primeira Infância, no contexto das famílias privadas de direitos, portanto sob o olhar crítico e de totalidade, de modo a realizar total incorporação do Programa ao SUAS, reforçando a Política Nacional de Assistência Social como direito social.

Referências

- BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social e trabalho no capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.
- BOSCHETTI, Ivanete. Avaliação de políticas, programas e projetos sociais. In: CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL (CFESS). **Serviço social: direitos sociais e competências profissionais**. Brasília: CFESS, ABEPSS, 2009. p. 1-20.
- BRASIL. **Decreto Nº 5.233 de 6 de outubro de 2004**. Estabelece normas para a gestão do Plano Plurianual 2004-2007 e de seus Programas e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5233.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.
- BRASIL. **Decreto Nº 8.869, de 5 de outubro de 2016**. Institui o Programa Criança Feliz, 2016a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2016/decreto-8869-5-outubro-2016-783706-publicacaooriginal-151185-pe.html>. Acesso em: 8 set. 2020.
- BRASIL. **Instrução Operacional Nº 1, de 5 de maio de 2017**. Orienta acerca da utilização de recursos do financiamento federal do Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social - SUAS, instituído pela Resolução nº 19, de 24 de novembro de 2016, do Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2017a.
- BRASIL. **Lei Nº 8.069, de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.
- BRASIL. **Lei Nº 13.257, de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 15 jun. 2022.
- BRASIL. **Manual do Pesquisador: Programa Criança Feliz**. 1. ed. Brasília, julho de 2018c.
- BRASIL. Ministério da Cidadania. Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). **Chamada Nº 30/2019 – Estudos e Pesquisa em Avaliação de Políticas Sociais**. Brasília: MS; CNPq, 2019.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Criança Feliz: guia para visita domiciliar**. 2ª versão. Brasília, DF: MDS, Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano, 2017c.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Cuidados para o Desenvolvimento da Criança**. Brasília: MDS, Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano, 2017d.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). **Portaria Nº 956, de 22 de março de 2018**. Dispõe acerca do Programa Criança Feliz no âmbito do Ministério de Desenvolvimento Social (MDS). Brasília: MDS, 2018a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Programa Criança Feliz: A Intersetorialidade na Visita Domiciliar**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário, 2017b.
- BRASIL. **Portaria Interministerial Nº 1, de 4 abril de 2018**. Estabelece diretrizes objetivos e competências para a promoção da intersetorialidade, no âmbito do Programa Criança Feliz, e dá outras

providências. Brasília: MDS, 2018b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portaria-interministerial-no-1-de-4-de-abril-de-201>. Acesso em: 15 maio 2020.

BRASIL, Ministério da Cidadania. **Manual de Gestão Municipal do PCF**. Brasília, 2019.

BRASIL. **Resolução Nº 19, de 24 de outubro de 2016**. Institui o Programa Primeira Infância no SUAS/ Criança Feliz. Brasília, 2016b. Disponível em: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/resolucao-cnas-no-19-de-24-de-novembro-de-2016-snas>. Acesso em: 15 maio 2020.

DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre; CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/ PUC-SP, 2001. p. 14-42.

GUERRA, Yolanda. A instrumentalidade no Trabalho do Assistente Social. **Revista Ser Social**, 2007.

JANNUZZI, Paulo de Martino. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**. N.1, 2011.

PERNAMBUCO. **Decreto Nº 30.859, de 4 de outubro de 2007**. Cria o Programa Mãe Coruja Pernambucana, e dá outras providências. Disponível em: <https://maecoruja.pe.gov.br/decreto-n-30/>. Acesso em: 15 jun. 2022.

PERNAMBUCO. **Lei Nº 13.959, de 15 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre o Programa Mãe Coruja Pernambucana. Disponível em: <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=3760>. Acesso em: 15 jun. 2022.

RAICHELIS, Raquel. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na Assistência Social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária para resenificar ofertas e consolidar o direito socioassistencial**. Brasília: MDS, 2011. p. 39-64.

SOUZA, Lincoln Moraes de. **Três ensaios sobre avaliação de políticas públicas**. Natal: EdUFRN, 2014.

TEIXEIRA, Solange Maria. **Política de Assistência Social e temas correlatos**. Campinas: Papel Social, 2016.