

Análise do programa Criança Feliz a partir das perspectivas de seus agentes no Rio Grande do Sul

Analysis of the Happy Child Program from the perspectives of its agents in Rio Grande do Sul

Lediane Ferreira Mesquita¹ , Luciana Flores Battistella¹ 

¹ Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS, Brazil

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo analisar o conhecimento operacional e o perfil dos agentes do Programa Criança Feliz, bem como a qualidade dos elementos estruturais do programa e Interação entre os atores. Para isso, foi realizado um estudo qualitativo, por meio de entrevistas semiestruturadas de forma on-line devido à pandemia COVID-19, com agentes (supervisoras e assistentes sociais) dos municípios de Dom Pedrito e Tenente Portela do Rio Grande do Sul. Para a avaliação dos dados utilizou-se o Protocolo 5C de Brynard. Os principais resultados mostram que todas as agentes são casadas e do sexo feminino, quanto à qualidade da estrutura do Programa afirmam que os materiais necessários são ofertados, mas precisa de um computador novo e uma sala individualizada para os atendimentos. A interação das agentes com a família beneficiária, colegas de serviço e rede de assistência social é muito boa, melhorariam na disponibilidade de tempo com as famílias para maior aproximação e dedicação. Apesar de o universo de análise ser limitado, aproximando-se a um estudo de caso de dois municípios, o estudo traz contribuições importantes para a avaliação de uma política ainda pouco estudada.

Palavras-chave: Programa Criança Feliz; Agentes; Protocolo 5C de Brynard

ABSTRACT

This research aims to analyze the operational knowledge and profile of the agents of the Happy Child Program, as well as the quality of the structural elements of the program and the Interaction between the actors. For this, a qualitative study was carried out through online semi-structured interviews due to the COVID-19 pandemic, with agents (supervisors and social workers) from the municipalities of Dom Pedrito and Tenente Portela in Rio Grande do Sul. Brynard's 5C Protocol was employed for data evaluation. The main results show that all agents are married and female, as for the quality of the Program's structure, they state that the necessary materials are offered, but it needs a new computer and an individualized room for the consultations. The agents' interaction with the beneficiary family, service colleagues and social assistance network is very good, they would improve the availability of

time with the families for greater approximation and dedication. Despite the universe of analysis being limited, approaching a case study of two municipalities, the study brings important contributions to the evaluation of a policy that is still little studied.

Keywords: Happy Child Program; Agents; Protocol 5C Brynard

1 INTRODUÇÃO

A preocupação com a infância pauta nas políticas públicas de países comprometidos com o seu futuro, sendo o cuidado com a primeira infância fundamental para o crescimento saudável das crianças, no qual influencia socioeconomicamente à população moderna (Esping-Andersen, 2007; Goodman e Sianesi, 2005; Heckman, 2006). Desenvolver políticas e programas que, se destinem a propiciar um desenvolvimento sadio na primeira infância faz parte das estratégias de governo independente de orientação político-partidária.

A Constituição Federal do Brasil de 1988, que em 2022 completa 34 anos, define que é dever do Estado, família e sociedade assegurar às crianças, adolescentes e jovens com prioridade, o direito à vida, saúde, alimentação, educação entre outros, além de defendê-los de qualquer tipo de abuso, violência, atrocidade, exploração, preconceito e repressão. Assim como, prevê que o Estado promoverá programas de assistência integral à saúde com programas de prevenção e serviço especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente químico, amparo às crianças e adolescentes carentes por meio da prestação de serviços da assistência social, garantia da educação infantil, em creche e pré-escola, para crianças até 5 anos (BRASIL, 1988).

Nessa esfera, em alguns estados brasileiros pode-se observar a presença de diversas políticas voltadas à primeira infância como: Primeira Infância Melhor-PIM, no Rio Grande do Sul e Programa Mãe Coruja Pernambucana, em Pernambuco. É possível, ainda mencionar programas municipais, por exemplo, o Programa Família que Acolhe, em Boa Vista; Cresça com Seu Filho de Fortaleza. E por último, referindo-se ao âmbito federal, o Programa Criança Feliz - PCF, sendo programas específicos

direcionados para os primeiros anos de vida, propostos pelas diferentes esferas do governo. Bem como legislações que promovem melhorias para esse público como Constituição Federal de 1988, Estatuto da Criança e do Adolescente-ECA, Marco Legal da Primeira Infância, Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

A finalidade do Programa Criança Feliz é promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. É uma iniciativa que envolve políticas públicas de diversos setores, ou seja, o programa é composto por ações na área da educação, assistência social, saúde, cultura e direitos humanos, assim denominado de intersetorialidade. As visitas domiciliares realizadas pelos visitadores nas casas das famílias de baixa renda beneficiárias e a intersetorialidade são pontos centrais do programa, sendo os agentes do programa essenciais para estimular e acompanhar as crianças e gestantes, assim como manter a conexão com as famílias beneficiadas.

Segundo dados atuais da ouvidoria nacional de direitos humanos do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos- MMFDH, no período de janeiro a setembro do ano de 2021 houve no Brasil 75.575 denúncias de violências contra crianças ou adolescentes, 288.467 violações que são consideradas todo e qualquer fato que atende ou viole os direitos humanos de uma vítima, por exemplo, maus tratos, exploração sexual, tráfico de pessoas. As faixas etárias das vítimas são: recém-nascido até 90 dias- 570 denúncias, 1.769 violações; de zero a 1 ano- 4.135 denúncias, 13.870 violações; de 2 a 4 anos- 10.918 denúncias, 40.859 violações; de 5 a 6 anos -7.545 denúncias, 29.673 violações (MMFDH, 2021).

Frente ao cenário descrito, essa pesquisa busca estudar políticas públicas voltadas para primeira infância: o caso do Programa Criança Feliz no Rio Grande do Sul, a partir das perspectivas de seus agentes nos anos de 2020 e 2021. Para tanto, a pesquisa é baseada no modelo teórico Protocolo 5C de Brynard (2005), que são: Conteúdo (Content), Contexto (Context), Comprometimento (Commitment), Capacidade (Capacity), Clientes e Coligações (Clients and Coalitions). Para análise foram

consideradas as dimensões: Comprometimento, Capacidade, Clientes e Coligações, também considerado como o sexto C, segundo Brynard (2005), a comunicação que merece destaque pela sua importância e por integrar todas as outras variáveis.

Para efetuar a pesquisa foram selecionados os municípios de Dom Pedrito e Tenente Portela do Estado do Rio Grande do Sul, pois possuem maturidade espaço de tempo com mais de um ano de efetiva execução do Programa Criança Feliz sem integração com o Programa Primeira Infância Melhor-PIM. Os municípios de Veranópolis e Três Coroas também executam somente o Programa Criança Feliz, mas a aderência ao Programa é muito recente não tendo tempo suficiente para coletar os dados necessários da pesquisa.

O objetivo desse estudo é avaliar o Programa Criança Feliz, segundo a percepção dos seus agentes nos seguintes aspectos: qualidade dos elementos estruturais do Programa Criança Feliz; organização dos serviços prestados aos beneficiários do Programa Criança Feliz; variáveis do processo de interação dos agentes do Programa Criança Feliz com a família beneficiária, colegas de serviço e rede de assistência social; conhecimento operacional dos agentes do Programa Criança Feliz; como as variáveis (comprometimento, capacidade, coligações e comunicação) procedem em função dos diferentes resultados da implementação do Programa Criança Feliz.

Partindo-se do desafio que a administração pública enfrenta em oferecer uma política pública de primeira infância de qualidade com satisfação dos beneficiários e colaboradores e um bom desempenho de suas funções, surge o problema de pesquisa que motivou esse trabalho: Qual avaliação do Programa Criança Feliz a partir da percepção de seus agentes?

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A ideia em relação às políticas públicas é ampla, não possui uma teoria completa e estabelecida, mas envolve vários conceitos sobre o tema (GIANEZINI et al., 2017). De acordo com Agum, Riscado e Menezes (2015, p.16) “política pública é a discussão

e prática de ações relacionadas ao conteúdo, concreto ou simbólico, de decisões reconhecidas como políticas; isto é, o campo de construção e atuação de decisões políticas”.

Por representarem as visões de mundo de quem controla a autoridade de decisão, as políticas públicas permanentemente dependerão de competências tal como a, organização, execução, redução de conflitos, negociação e, óbvio, interesse entre todos os sujeitos envolvidos de introduzir os assuntos na agenda política (AGUIAR, 2018). Assim, a centralidade à política pública foi acompanhada por mudanças nesse cenário, sendo que sua assumida importância tem exigido não apenas estudos de políticas públicas, mas também pesquisas que subsidiem a formulação, a implementação e a avaliação de políticas (FARAH, 2016).

Pires (2017, p.1) defende que “as políticas públicas é o principal instrumento à disposição dos governos para enfrentar os problemas associados às desigualdades entre cidadãos, segmentos da população e unidades do seu território”. Sendo assim, o interesse pela avaliação de políticas públicas ultimamente se destaca na Administração Pública, pois segundo Cunha (2018, p.28) é “um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo”.

Bechelaine e Ckagnazaroff (2014) defendem que a análise das políticas públicas ou programas de avaliação, é um conjunto de instrumentos de pesquisa que vai além de detectar problemas e propor soluções, também aponta mudanças que poderão estimular melhorias às políticas e aos programas públicos. Para Serapioni (2016), o maior desafio da avaliação de políticas públicas é acordar apropriadamente, os métodos, as perguntas e as questões práticas e não defender somente um procedimento metodológico para todos os problemas.

No processo de avaliação de uma política pública pode-se definir como um corte de investigação vários momentos, sendo que a implementação é considerada um deles onde se localizam inúmeros elementos de gestão e direção do programa (ARAÚJO,

2012). Para Frey (2000) a implementação de políticas é a fase do ciclo de políticas cujo interesse da análise política refere-se em particular ao fato de que frequentemente os resultados e efeitos reais de algumas políticas não correspondem aos impactos planejados na fase da sua elaboração.

Um dos modelos de implementação é o protocolo 5C de Brynard, adotado para ajudar e incrementar no processo dessa pesquisa. Brynard (2005) propõe cinco variáveis críticas para estudar a implementação de políticas, ou seja, para compreender melhor a implementação. O autor defende que a implementação não é apenas influenciada por vários atores, ela opera em vários níveis nacional, providencial, local ou até internacional. Considera a implementação uma evolução onde as políticas são continuamente transformadas pelas ações que alteram ao mesmo tempo os recursos e objetivos.

As cinco variáveis interligadas e influenciadas uma pelas outras são: *Content* – conteúdo da política em si; *Context* – a natureza do contexto institucional; *Commitment* – o comprometimento dos responsáveis pela implementação; *Capacity* – a capacidade administrativa dos implementadores; e *Clients* e *Coalitions* – o apoio dos clientes e coligações. Brynard (2005) destaca além do protocolo 5C a importância da comunicação na implementação de políticas sendo considerada a sexta variável e parte integrante de todas as variáveis, sendo cada uma delas descritas discriminadamente a seguir:

a) *Content* (o conteúdo da política em si): refere-se ao conteúdo da política, é a escolha dos meios, metas e ações para atingir os objetivos. Destaca-se aqui três fatores relevantes: (1) os objetivos – o que a política se propõe a fazer; (2) a teoria causal embutida – como problematizar a questão que tem a intenção de tratar; e (3) os métodos – como pretende resolver o problema percebido.

b) *Context* (contexto institucional): é o ambiente organizacional em que a política é executada. Incluem aspectos sociais, econômicos, políticos e legais pertinentes às instituições. De acordo com Brynard (2005), o cenário está relacionado aos fatores culturais, sociais e econômicos referentes à instituição, sendo geralmente os fatores ambientais o elemento com maior aproximação do contexto institucional.

c) *Commitment* (comprometimento dos responsáveis): referente a este protocolo a discussão dos autores concentra-se nas abordagens top-down e bottom-up. Para a abordagem top-down, segundo Brynard (2005) o compromisso é composto principalmente pelo conteúdo da política e por sua competência, sendo que ambos podem ser controlados do “topo”. O comprometimento, na perspectiva bottom-up, é influenciado demasiadamente pelo ambiente institucional, clientes e coligações, mesmo sofrendo influência do conteúdo e da capacidade.

d) *Capacity* (capacidade administrativa, recursos): diz respeito aos recursos ou à capacidade administrativa, envolve todo o potencial institucional como: carga de trabalho, capacitações, disponibilidade dos funcionários, qualidade das instalações, suficiência de recursos materiais, tempo e recursos humanos disponíveis para a implementação de dada política. Brynard (2000) considera essa dimensão uma das mais difíceis de verificar, no qual a sua avaliação deve ser realizada pela instituição.

e) *Clients e Coalitions* (clientes e coligações): esse protocolo está mais relacionado à abordagem *bottom-up*, considera o público-alvo e atores internos e externos, conforme defende Brynard (2000) primeiramente deve-se fazer uma identificação criteriosa, isto é, determinar os clientes e as coligações potencialmente influentes não deixando de fora os atores-chaves.

f) *Communication* (comunicação): Brynard (2005, p.21) ressalta a relevância da comunicação como variável: “a comunicação é parte integrante de todas as variáveis, mas também merece destaque pela importância da comunicação”. Além do protocolo 5C, a comunicação poderia ser facilmente considerada como uma variável, ou seja, o sexto “C” no protocolo de implementação.

Brynard (2005) salienta a importância destas variáveis e o nível de interligações entre elas, provavelmente os cinco irão agir juntos muitas vezes ao mesmo tempo sinergicamente e qualquer mudança que ocorra em um produzirá mudanças nos outros, essa comunicação entre as variáveis geram um desafio e uma oportunidade. O autor ainda destaca que o protocolo 5C interligado acarreta em não ver a

implementação como uma atividade para ser planejada e efetuada de acordo com um plano predeterminado cuidadosamente, mas é um processo que só pode ser administrado conforme lições aprendidas conforme avanço das diferentes etapas de implementação (BRYNARD, 2005).

O Programa Criança Feliz-PCF foi instituído por meio do Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016 e alterado pelo Decreto nº 9.579, do ano de 2018, é uma ação do Governo Federal vinculado ao Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), de caráter intersetorial e com o propósito de proporcionar o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, levando em consideração sua família e seu condição de vida. O PCF surge como uma importante ferramenta para que famílias com crianças entre zero e seis anos ofereçam a seus pequenos meios para promover seu desenvolvimento integral.

O PCF é realizado por meio de visitas nas residências dos beneficiários que visam desenvolver ações de saúde, educação, assistência social, direitos humanos e cultura para oferta do desenvolvimento infantil total, também vem reforçar os serviços oferecidos no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). As visitas são ações desenvolvidas pelos visitantes na residência da família incluída no programa. Elas representam uma estratégia de aproximação dos serviços com a família atendida e, por isso, favorecem um reconhecimento mais preciso das características, potencialidades e necessidades de cada contexto, resultando em propostas de intervenção singulares, pertinentes a cada realidade.

O público prioritário do PCF, conforme art. 2º da Portaria do Ministério da Cidadania nº 664, de 02 de setembro de 2021, são gestantes e crianças de até setenta e dois meses e suas famílias, sendo:

- I - gestantes e crianças de até 36 (trinta e seis) meses inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico;
- II - crianças de até 72 (setenta e dois) meses e suas famílias beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada;
- III - crianças de até 72 (setenta e dois) meses afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no art.

101, caput, incisos VII e VIII, da Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e suas famílias; e

IV - crianças de até 72 (setenta e dois) meses inseridas no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal - CadÚnico, que perderam ao menos um de seus responsáveis familiares, independente da causa de morte, durante o período Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN) decorrente da Covid-19 (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021, p. 1).

Para o município estar elegível ao programa, segundo a Portaria do Ministério da Cidadania nº 664/2021, destacam-se os seguintes parâmetros de elegibilidade: ter Centro de Referência de Assistência Social – CRAS, com registro no Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social e ter cento e quarenta indivíduos do público prioritário do Programa, ou seja, que atendam aos critérios para participação no programa. A adesão ao Programa é oportunizada pela plataforma eletrônica oficial do Ministério da Cidadania em momentos e regulamentos específicos, mediante ao Termo de Aceite ao Programa Criança Feliz- PCF, disponibilizado para acesso no sistema de adesão no site do Ministério da Cidadania/Secretaria Especial de Desenvolvimento Social. As prefeituras, desde que preencham os requisitos, podem aderir ao PCF a qualquer momento.

O Programa Criança Feliz é coordenado em âmbito nacional pela Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância- SNAPI, do Ministério da Cidadania. O Centro de Referência de Assistência Social-CRAS é o local nos municípios para a administração das atividades do PCF e para a referência das famílias dos beneficiários e visitas domiciliares. Deverá organizar a oferta do Programa com os serviços sócio-assistenciais e às outras políticas públicas objetivando a plenitude da proteção social, por meio do amparo e assistência e/ou acompanhamento das famílias com grávidas e crianças na primeira infância, tendo como objetivo atender inteiramente à família, baseando-se no princípio do núcleo familiar.

No mês de agosto do ano de 2021, conforme sítio eletrônico oficial do Ministério da Cidadania, o PCF alcançou 50.298.764 milhões de visitas realizadas,

1.122.935 crianças visitadas, 273.023 gestantes visitadas, 1.188.739 famílias visitadas. Sendo que 2.902 municípios brasileiros de 26 estados, além do Distrito Federal-DF participam do programa que completou 5 anos de atuação em outubro de 2021. As visitas domiciliares presenciais retornaram em alguns municípios, pois haviam sido suspensas devido ao protocolo de segurança contra o Coronavírus, mas sem prejudicar o atendimento às famílias.

As famílias beneficiárias podem optar por atendimento remoto ou presencial, no caso do atendimento remoto o acompanhamento de crianças e gestantes segue sendo feito de forma remota, via telefone, *whatsapp*, vídeo ou outros meios de comunicação. As famílias que não possui celular ou acesso à internet os agentes fazem as visitas nas casas dos beneficiados pelo Programa com todos os cuidados necessários de proteção para evitar a transmissão do Coronavírus como o uso de máscaras, luvas e álcool gel (MINISTÉRIO DA CIDADANIA, 2021).

3 MÉTODOS DE PESQUISA

A presente pesquisa classifica-se como qualitativa, quanto aos objetivos descritiva e referente à classificação da pesquisa conforme os procedimentos técnicos, o levantamento de dados da pesquisa é bibliográfica-documental. Para compor a pesquisa foram selecionados os municípios de Tenente Portela e Dom Pedrito no estado do Rio Grande do Sul, realizou-se a escolha dessas cidades devido à execução somente do Programa Criança Feliz sem a integração do Programa Primeira Infância Melhor -PIM dando ênfase ao objeto de estudo da pesquisa. A pesquisa foi registrada no Comitê de Ética, número CAAE 31328120.7.0000.5346.

Os entrevistados da pesquisa foram os atores de caráter obrigatório: as supervisoras e assistentes sociais do Programa Criança Feliz-PCF dos municípios Tenente Portela e Dom Pedrito do estado do Rio Grande do Sul. Para a coleta de dados foi realizada uma entrevista semiestruturada, as entrevistas foram realizadas individuais de forma online

por meio do celular (*WhatsApp*) e computador em chamadas de vídeo (*Google Meet*), cumprindo todos os protocolos de segurança e distanciamento devido ao Covid-19, a duração média das entrevistas foi de aproximadamente 45 minutos. As entrevistas foram agendadas previamente com autorização do participante e da coordenação do Programa Criança Feliz no município, sendo esclarecido o objetivo da pesquisa. Todas as entrevistas ocorreram no período de 09 de julho de 2021 a 29 de julho de 2021, sendo agendadas pelo telefone de contato das supervisoras e/ou por e-mail.

Vale destacar, que o município de Dom Pedrito possui uma população estimada correspondente ao ano de 2021 de 38.222 pessoas, mortalidade infantil 14,49 óbitos por mil nascidos vivos em 2019 e de acordo com o último censo amostra educação no ano de 2010 a cidade possui 3.359 crianças de zero a seis anos, sendo que a cidade conforme censo escolar de 2020 contém 7 creches municipais e 22 pré-escolas municipais e 1 pré-escola estadual. Bem como, o município de Tenente Portela que apresenta uma população estimada de 13.385 no ano de 2021, mortalidade infantil que representa o ano de 2019 de 9,57 óbitos por mil nascidos vivos e segundo o último censo amostra educação no ano de 2010 a cidade têm 1.325 crianças de zero a seis anos, também detém de 3 creches municipais e 7 pré-escolas municipais e 3 estaduais conforme censo escolar de 2020 (IBGE, 2020).

Para a coleta de dados desta pesquisa, foram aplicadas as seguintes metodologias: análise documental e bibliográfica. Em relação à análise documental, foram investigados relatórios, guias, cadernos, cartilhas do governo federal referentes ao Programa Criança Feliz, bem como documentos, resultados e relatórios exibidos em reportagens no site oficial do Ministério da Cidadania. Também foi realizada uma pesquisa bibliográfica, por meio de uma busca, consulta e leitura no acervo de obras literárias explorando as áreas de conhecimento e pensamentos diversos de autores sobre o tema específico da pesquisa.

O principal instrumento escolhido para a coleta de dados nesta pesquisa foi a entrevista semiestruturada, aplicadamente planejada para extrair o máximo de informações do entrevistado e um diálogo gravado mediante devida autorização dos

entrevistados. Todas as entrevistas foram transcritas, para a análise da coleta dos dados devidamente estudada conforme transcrição realizada e certas observações. A investigação dos dados foi realizada baseada na análise de conteúdo levando em consideração as informações das entrevistas e da pesquisa documental, conforme Bardin (2016, p.15) a metodologia da análise de conteúdo trata-se de “um conjunto de instrumentos metodológicos cada vez mais sutis em constante aperfeiçoamento, que se aplicam a ‘discursos’ (conteúdos e continentes) extremamente diversificados”.

Para auxiliar na avaliação dos dados coletados foi utilizado o Protocolo 5C de Brynard, com algumas de suas variáveis analíticas. As entrevistas realizadas com os agentes buscaram informações sobre o comprometimento, capacidade administrativa, clientes/coligações e comunicações do Programa Criança Feliz, ao passo que as dimensões: Conteúdo- não foi considerado como uma variável, pois as metas, métodos para atingir os objetivos e critérios de implementação do Programa são idênticos para todos os municípios que aderirem ao Programa Criança Feliz. Contexto- devido que todas as famílias e municípios para participarem do Programa necessitam preencher as condições exigidas pelo mesmo.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados são apresentados em quatro momentos. Na primeira etapa é apontado o perfil das agentes do Programa Criança Feliz nos municípios de Dom Pedrito e Tenente Portela. Logo, apresenta-se o conhecimento operacional das agentes do Programa e a Qualidade dos elementos estruturais do Programa Criança Feliz. Posteriormente, a interação entre os atores do Programa Criança Feliz. Por fim, é realizada uma análise das variáveis do Protocolo 5C de Brynard.

4.1 Perfil das agentes do Programa Criança Feliz

A pesquisa foi desenvolvida em dois diferentes municípios e foram realizadas entrevistas com 1 assistente social e 1 supervisora da cidade de Dom Pedrito e de

Tenente Portela, totalizando 4 entrevistadas, sendo todas do sexo feminino. Em relação à escolaridade das assistentes sociais, uma possui ensino superior completo do município de Tenente Portela e a assistente social de Dom Pedrito possui pós-graduação completa. A supervisora de Tenente Portela possui pós-graduação completa e a de Dom Pedrito possui ensino superior completo, sendo que as idades variam entre 40 a 50 anos. Quanto ao estado civil todas são casadas, com tempo de serviço no Programa Criança Feliz de 2 a 4 anos. Referente ao vínculo empregatício, 3 agentes do programa são concursadas do município e somente a supervisora do município de Tenente Portela é contratada mediante processo seletivo.

4.2 Conhecimento operacional das agentes do Programa Criança Feliz

As agentes citaram como motivos que levaram à escolha do Programa Criança Feliz para atuar: convite para fazer parte da equipe, por indicação não houve uma escolha e oportunidade de emprego. As percepções das assistentes sociais e supervisoras sobre o trabalho que desenvolvem no Programa Criança Feliz demonstram os seguintes aspectos: sempre tentar dar o melhor, gostar bastante do que faz, difícil por falta de tempo e acúmulo de funções e a importância do seu trabalho para as famílias em vulnerabilidade.

As agentes pontuam em seus relatos sobre o reconhecimento da sociedade em relação aos seus trabalhos as seguintes questões: o reconhecimento está melhor, as famílias gostam de serem atendidas, a aceitação das famílias é boa e tem grande procura pelo Programa. Todas as assistentes sociais e supervisoras consideram que seu trabalho tem uma grande contribuição e importância, principalmente no que diz respeito à vinculação, suporte, orientação e interação com as famílias durante as visitas domiciliares.

A maioria das agentes não conseguem cumprir com todas as tarefas designadas pela agenda do programa. Referente ao número total de famílias atendidas pelo Programa Criança Feliz há uma divergência nas respostas das assistentes sociais e

supervisoras. Do município de Dom Pedrito, a primeira entrevistada afirmou que são 100 indivíduos atendidos já a segunda entrevistada falou 104 famílias, do município de Tenente Portela a terceira entrevistada disse em torno de 88 famílias e a quarta entrevistada declarou em torno de 78. Todas as agentes consideraram adequada a duração das visitas domiciliares, pontuam que o programa realiza reuniões referentes aos serviços, organização e dados coletados de acordo com o serviço, quinzenalmente, semanalmente ou mensalmente.

A oferta e realização de cursos de formação para a atuação como agente no Programa Criança Feliz, duas das agentes não fizeram cursos de formação para ingresso, já as outras realizaram cursos presenciais e remotos. Referente aos cursos de treinamentos e capacitação realizados durante o Programa, somente uma agente realizou de forma online. Todas as agentes que fizeram os cursos ofertados pelo Programa Criança Feliz avaliaram como muito bom.

4.3 Qualidade dos elementos estruturais do Programa Criança Feliz

Os resultados apontam que os materiais necessários dentro do possível são ofertados, sendo confirmado por todas as entrevistadas. A forma de deslocamento das agentes para as visitas domiciliares é por conta própria ou de carro mediante organização com motorista do Centro de Referência da Assistência Social- CRAS ou da Secretaria, principalmente nas residências rurais localizadas no interior do município. Todas as entrevistadas responderam que o Programa fornece Equipamentos de Proteção Individual.

Em relação a variável espaço de trabalho a grande maioria das entrevistadas apontaram que os espaços são muito bons, amplos, salas acessíveis para o atendimento, quanto ao melhoramento da estrutura física do Programa Criança Feliz, as entrevistadas evidenciaram a necessidade de um computador novo para usar com os trabalhos efetuados no Programa e de uma sala mais focada e individualizada para os atendimentos.

4.4 Interação entre os atores do Programa Criança Feliz

Todas as respondentes confirmaram que sua relação com as famílias é muito boa e satisfatória, quando questionadas sobre o que melhorariam na sua relação com as famílias beneficiárias, todas as respostas são diferenciadas. Somente uma respondeu que no momento não tem o que melhorar, segundo as outras agentes os aspectos que poderiam ser trabalhados para melhorar essa relação são: tempo, exclusividade, maior aproximação, ajudar mais as famílias em vulnerabilidade.

Segundo as agentes o atendimento das demandas dos beneficiários do Programa, dentro da realidade assistencial ofertada pelo Programa essas necessidades conseguem ser atendidas. Quando indagadas sobre suas relações com as visitadoras do Programa, as respondentes avaliaram positivamente: é muito boa, é bem próxima, é bem legal. Todas as agentes responderam que a maioria das visitadoras seguem as suas orientações, porém tem alguns casos onde a visitadora esquece das orientações, precisando ser lembrada, e afirmam que sua relação com a rede de assistência social é boa, ótima, a rede ajuda no que for preciso.

As entrevistadas foram unânimes em confirmar que os serviços e políticas do município dão o suporte necessário para o Programa. No que diz respeito, ao atendimento das demandas manifestadas pelas famílias beneficiárias do Programa, as agentes responderam que dentro do possível são atendidas pela rede de assistência social. A maioria das interrogadas acreditam que os sujeitos responsáveis pela rede de assistência social reconhecem o seu trabalho.

4.5 Análise das variáveis do Protocolo 5C de Brynard

As variáveis do Protocolo 5C de Brynard (2005), que estão interligadas e que se influenciam mutuamente, ajudam a compreender como se comportam os diferentes efeitos da implementação do Programa Criança Feliz. Vale ressaltar que para avaliar essas variáveis realizou-se uma triagem das dimensões da entrevista que

correspondiam ao interesse do Protocolo 5C, foram selecionadas: comprometimento, capacidade administrativa, coligações e comunicação, deixando de fora duas variáveis: conteúdo e contexto. O conteúdo, visto que os critérios, objetivos, dinâmica de implementação seguem os mesmos regulamentos determinados pelo Ministério da Cidadania, ou seja, as condições e recursos são iguais para todos os municípios e participantes do Programa.

O Contexto porque o ambiente organizacional que o Programa está implantado é o mesmo para todos os municípios que aderem ao programa, o contexto social é de vulnerabilidade social, com famílias carentes cadastradas no Cadastro único do governo federal-CadÚnico (Cadastro Único para Programas Sociais), geralmente encaminhadas pelo Centro de Referência Especializado de Assistência Social-CREAS ou nos Centro de Referência a Assistência Social-CRAS dos bairros periféricos. O contexto financeiro, isto é, a previsão orçamentária os repasses do programa são distribuídos igualmente para todos os municípios participantes, conforme previsto nos regulamentos o valor estabelecido de R\$ 75,00 mensais por beneficiário, também seguem a mesma legislação e política de relações governamentais (federal, estadual e municipal) sendo que cada um tem sua função.

O comprometimento das agentes envolvidas é satisfatório, as supervisoras possuem um comprometimento limitado em seu trabalho pela falta de tempo para se dedicar e principalmente as assistentes sociais, pois seus atendimentos não são exclusivos para o Programa com isso não conseguem dar conta de toda demanda. Brynard (2000) destaca na dimensão comprometimento a importância do *street-level bureaucrat*, isto é, do burocrata de nível de rua, dos agentes que estão na ponta do processo com uma visão ampla da realidade e das prioridades, tanto relacionadas ao Programa Criança Feliz, quanto aos seus beneficiários. Pois são os agentes que tem o contato direto com a comunidade, assim eles podem destruir ou promover um programa dependendo do seu preparo ou motivação.

A instituição onde localiza-se o Programa Criança Feliz, no caso do estudo é o CRAS- Centro de Referência a Assistência social, juntamente com a rede de assistência

social se comprometem na oferta de cursos, fornecimento de materiais, atendimentos, encaminhamentos, ou seja, cumpre com suas atribuições conforme legislação que orienta o Programa. O compromisso da instituição com a política pública se traduz em quanto comprometidos são os implementadores e como eles realmente transmitem o programa, bem como o esforço e a competência da instituição para implementar os objetivos do programa (CARVALHO, 2011).

A capacidade administrativa envolve os aspectos: carga de trabalho, no qual a maioria das agentes consegue cumprir com suas tarefas e todas consideram o tempo de serviço adequado. Recursos humanos- referindo-se à disponibilidade do pessoal foi avaliada pelas entrevistadas como suficiente o número de colaboradores para a demanda dos serviços, inclusive os cursos ofertados pelo Programa Criança Feliz são considerados bons. Já a infraestrutura e materiais, notou-se que principalmente o espaço físico do Programa necessita ser individual para ter mais privacidade nos atendimentos, assim como uma sala com brinquedos para as crianças e um computador novo para trabalhar. Os materiais ofertados são considerados suficientes para a demanda das atividades desenvolvidas com as famílias beneficiárias do Programa. A capacidade operacional é um dos fatores que necessitam ser considerados para o sucesso na implementação de uma política pública (BRYNARD, 2000).

As coligações e clientes, ou seja, a articulação entre os atores envolvidos no Programa Criança Feliz é considerada harmoniosa, sendo que há reuniões periódicas com os grupos para trocarem ideias sobre o desenvolvimento do trabalho e a articulação entre as agentes é representativa, pois ajudam nas demandas e encaminhamentos das famílias atendidas juntamente com a rede de assistência social do município que dá o suporte necessário para o Programa. Também existe a procura, reconhecimento e participação da sociedade com o Programa, gerando uma influência e opinião pública. Brynard (2000) declara que essa dimensão comprova a relevância na definição dos atores influenciados e influenciadores, que apresentam capacidades e motivações necessárias, para alcançar os resultados.

A comunicação entre as agentes e a rede de assistência social é produtiva e acolhedora, a interação com as famílias atendidas no Programa Criança Feliz é considerada muito boa, bem próxima principalmente com as visitadoras que entram nas residências dos beneficiários nas visitas domiciliares. Nenhuma dificuldade é encontrada pelas agentes na comunicação com as colegas, rede de assistência social e famílias atendidas, dentro do possível apesar de certas limitações na comunicação, como atendimento virtual na pandemia ou falta de tempo para atendimentos, todas as demandas apresentadas pelas famílias são atendidas dentro da realidade assistencial ofertada pelo Programa. Brynard (2005, p.21) ressalta essa dimensão: “merece destaque pela importância da comunicação”.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo teve como objetivo analisar o conhecimento operacional e o perfil dos agentes do Programa Criança Feliz, bem como a qualidade dos elementos estruturais do programa e Interação entre os atores. Foram escolhidos os municípios de Dom Pedrito e Tenente Portela por implementarem o Programa sem integração com o programa Primeira Infância Melhor, dando ênfase ao foco da pesquisa. Na percepção das entrevistadas, todas mulheres, a relação dos agentes com as visitadoras, famílias e rede de assistência social é boa com interação entre as partes. A pesquisa revelou que os materiais necessários são ofertados, os deslocamentos dos agentes são por conta própria e nos casos de difícil acesso é disponibilizado um carro, é fornecido equipamentos de proteção individual.

As entrevistadas demonstraram a necessidade de um computador novo, uma sala individualizada para um melhor atendimento, apesar dos espaços serem bons e acessíveis. As agentes evidenciaram que os motivos das suas escolhas de trabalhar no Programa foram por oportunidade de trabalho, convite e indicações da chefia. Ressaltam a importância das contribuições do seu trabalho no Programa, a aceitação é boa das famílias, as pessoas reconhecem o trabalho realizado. Na carga de trabalho

há uma divergência entre as agentes do mesmo município no número de famílias atendidas pelo Programa, essa incompatibilidade pode gerar conflitos nos dados das pesquisas referentes ao Programa, a maioria das agentes não consegue cumprir com todas as tarefas designadas pelo Programa Criança Feliz.

As entrevistadas consideram adequada a duração das visitas, as reuniões são realizadas de acordo com o serviço podem acontecer quinzenalmente, semanalmente ou mensalmente. Os treinamentos e capacitações indicaram a limitação na realização de cursos de formação e treinamentos para supervisoras e assistentes sociais, poucas agentes realizaram curso específico para lidar com certas limitações como nos atendimentos de crianças deficientes.

Nas variáveis do Protocolo 5C de Brynard (comprometimento, capacidade, coligações e comunicação) procedem em função dos diferentes resultados da implementação do Programa Criança Feliz. Nesse caso, levou-se em consideração a análise do conteúdo das entrevistas considerando somente os aspectos necessários para identificar cada variável. O “comprometimento” das agentes é satisfatório, sendo que o comprometimento das assistentes sociais e supervisoras é mais limitado, pelo fato de não terem contato diário com as famílias atendidas, principalmente as assistentes sociais que não são profissionais exclusivas do Programa. As supervisoras auxiliam as visitadoras nas atividades e atendimentos às famílias beneficiárias.

Referente à “capacidade administrativa”, a maioria das agentes consegue cumprir com suas tarefas e todas acham o tempo de serviço adequado. A disponibilidade de colaboradores é considerada suficiente para a demanda dos serviços do Programa, as entrevistadas julgam bons os cursos oferecidos, acham que os materiais oferecidos são suficientes. Sobre infraestrutura e materiais, observa-se que a sala de atendimento do Programa necessita ser individual para ter privacidade nos atendimentos, está faltando uma sala com brinquedos para as crianças e um computador novo.

As “coligações e clientes”, isto é a articulação entre os envolvidos no Programa Criança Feliz é aprazível, sendo que os grupos trocam ideias sobre o trabalho nas

reuniões realizadas e a transação das atividades entre as agentes é representativa, auxiliam nas demandas e encaminhamentos das famílias atendidas juntamente com a rede de assistência social do município. A sociedade participa, procura, reconhece o Programa Criança Feliz, proporcionando um impacto na opinião pública. A “comunicação” das agentes com a rede de assistência social e famílias atendidas pelo Programa é satisfatória, a interação é muito boa. A comunicação entre as agentes funciona de forma produtiva para resolver as demandas do serviço com trocas de ideias, desenvolvimento de atividades, encaminhamentos das famílias beneficiárias entre outros.

Este estudo apresentou algumas limitações: a própria pesquisa realizada em dois municípios que aderiram somente ao Programa Criança Feliz, a administração do programa, no caso a entidade da sede do programa o CRAS- Centro de Referência da Assistência Social, não possui um arquivo com dados referente ao acompanhamento das crianças atendidas pelo programa. Também, pode-se considerar como uma limitação à pandemia do Coronavírus que por causa dos protocolos de segurança as entrevistas foram realizadas de forma virtual.

Assim, sugere-se a realização de estudos futuros com enfoque quantitativo visando aprofundar a análise sobre os atendimentos realizados pelo Programa abordando o tema do presente estudo, no sentido de acompanhar o desenvolvimento das crianças atendidas pelo Programa Criança Feliz. Sugere-se também a realização de um novo estudo para verificar o impacto do programa na vida das famílias beneficiárias e depois que a pandemia do Coronavírus estiver controlada retornar a pesquisa nos outros municípios que aderiram somente o Programa Criança Feliz.

REFERÊNCIAS

- Aguiar, B. (2018). Estratégias de gestão pública no setor energético: um ensaio acerca das racionalidades econômicas. Recuperado de <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/194360/001093384.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Agum, R., Riscado, P., & Menezes, M. (2015). Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. *Revista Agenda Política*. 3 (2) julho/dezembro ISSN: 2318-8499.

- Araújo, R. M. (2012). Programa de aquisição de alimentos (2003-2010): avaliação da implementação pela CONAB no Rio Grande do Norte. 2012. *Tese (Doutorado em Administração)*. Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal,. Recuperado de <https://repositorio.ufrn.br/jspui/handle/123456789/12077>.
- Bardin, L.(2016). *Análise de conteúdo*: edição revista e ampliada. São Paulo: Edições 70.
- Bechelaine, C. H. de O., & Ckagnazaroff, I. (2014). B. Por que as avaliações vão para a gaveta? Uma revisão teórica dos fatores relacionados ao uso dos resultados das avaliações de políticas públicas. *Contabilidade, Gestão e Governança*. 17(2). 78-93.
- Brasil.(1988). Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico.
- Brasil (2020). Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos- MMFDH. Ministério divulga dados de violência sexual contra crianças e adolescentes. Todas as notícias. Recuperado de <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/maio/ministerio-divulga-dados-de-violencia-sexual-contra-criancas-e-adolescentes>.
- Brasil, Ministério da Cidadania. Programa Criança Feliz atinge marca de mais de 50 milhões de visitas domiciliares. Recuperado de <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/programa-crianca-feliz-atinge-marca-de-mais-de-50-milhoes-de-visitas-domiciliares>.
- Brynard, P. (2000). Policy implementation, in Cloete and Wissink. (eds.) *Improving public policy*. Pretoria. Van Schaik.
- Brynard, P. (2005). African association for public administration and management- theme: harnessing the partnership of the public and non-state sectors for sustainable development and good governance in Africa: problems and the way Forward. *27th AAPAM annual roundtable conference*. Livingstone, Zambia.
- Carvalho, M. L. (2011). A influência das dimensões do protocolo 5C na implementação da política pública de ampliação do acesso ao ensino superior. *Dissertação (Mestrado em Administração)*. Universidade Federal de Viçosa, Viçosa/MG.
- Cunha, C.G.S. (2018) Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. *Revista Estudos de Planejamento*. 12. dez.
- Esping-Andersen, G. (2007). Family formation and family dilemmas in contemporary Europe. Madrid: Fundacion BBVA.
- Farah, M. F. S. (2016) Análise de políticas públicas no Brasil: de uma prática não nomeada à institucionalização do "campo de públicas". *Rev. Adm. Pública*, 50(6), Rio de Janeiro, Nov./Dec.

- Frey, K.(2000). Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, 21. 211-259. jun.
- Gianezini, K., Barretto, L. M., Gianezini, M, Lauxen, S. L., Barbosa, G.D.,& Vieira, R.S.(2017) POLÍTICAS PÚBLICAS: definições, processos e constructos no século XXI. Universidade Federal do Maranhão. *Revista de Políticas Públicas*. 21(2).
- Goodman, A., & Sianesi, B. (2005). Early Education and Children's Outcomes: How Long Do the Impacts Last? *Fiscal Studies*, 26(4), 513-548.
- Heckman, J.J. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, 312, 1900-1902.
- IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2022). Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua, 2019. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/17270-pnad-continua.html?edicao=27257&t=publicacoes>.
- Pires, R. R. C. (2017). Implementando Desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. Recuperado de http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8108/1/BAPI_n13_Implementando.pdf.
- Serapioni, M.(2016) Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas. *Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*. 31. 59-80.

Como citar este artigo

Mesquita, L. F. & Battistella, L. F.. Análise do programa Criança Feliz a partir das perspectivas de seus agentes no Rio Grande do Sul. *Revista Práticas de Administração Pública*, Santa Maria, 6 (2), 130-151. <https://doi.org/10.5902/2526629270006>