

Fundação de Economia e Estatística – FEE
Centro de Indicadores Econômicos e Sociais – CIES
Núcleo de Indicadores Sociais – NIS

**Relatório Metodológico: Identificação do Público-Alvo
do Programa Primeira Infância Melhor (PIM)**

1. Programas de primeira infância

Em geral, compreende-se a primeira infância a fase dos zero aos seis anos, na qual ocorre o desenvolvimento da estrutura cerebral. Este período se caracteriza como altamente sensível, evidenciado pela máxima facilidade da criança em absorver capacidades que a farão aprimorar habilidades mais complexas. A aprendizagem infantil, tanto no domínio físico como nos domínios cognitivo e socioafetivo, inicia-se muito antes de a criança ingressar no ambiente escolar. Apesar de os circuitos cerebrais responsáveis por essas funções serem apurados da adolescência à maioridade, as conexões fundamentais começam a se estabelecer nos primeiros anos de vida.

Além disso, sabe-se que todas as funções sensoriais das crianças se desenvolvem mediante estímulos, tais como os luminosos, no caso da visão; os sonoros, no caso da audição, e assim por diante. Enquanto brinca, a criança tem os seus sentidos estimulados através da interação com as pessoas e com o ambiente ao seu redor. Ao mesmo tempo, beneficia-se de suas próprias ações em relação ao meio, aprendendo de forma lúdica a explorar suas habilidades e capacidades.

Neste sentido, é importante ressaltar que o ambiente no qual a criança está inserida, bem como a maneira como se desenvolvem suas relações socioafetivas - em especial com seus cuidadores - interferem sobremaneira na

construção de sua estrutura cerebral. Desta forma, nesta fase da vida, os períodos sensíveis se constituem em uma janela para o aprendizado de habilidades; por outro lado, os efeitos negativos podem levar a consequências duradouras, tanto pela vulnerabilidade do indivíduo na primeira infância quanto pelo efeito cumulativo desses fatores ao longo da vida.

Assim sendo, um ambiente estimulante, afetivo e saudável é o que se preconiza para que as capacidades e habilidades da criança sejam potencializadas de forma plena. Ressalta-se a importância do respeito ao tempo e ao ritmo da criança quando se pensa em estimulação precoce (Guerra, 2009), pois este permite que a criança crie um senso de continuidade e integração das experiências sensoriais e emocionais, evitando exposição excessiva a estímulos, antes de alcançado determinados níveis maturacionais. Pode-se vislumbrar este ambiente, de forma idealizada, com a família afetiva, que ofereça vínculos seguros e condições de moradia adequadas, acesso ao sistema de saúde e alimentação equilibrada. A ausência de uma, ou mais de uma das características citadas se constitui em um fator de risco para o desenvolvimento infantil. Neste contexto de ausência(s), a criança ficará em posição de desvantagem e de vulnerabilidade em comparação às demais.

No intuito de tentar diminuir as desvantagens que afetam as crianças nesta etapa da vida são desenvolvidos os programas de primeira infância, os quais direcionam uma série de políticas voltadas a essa faixa etária. Atuando em conjunto com a família, os técnicos dos programas trabalham no sentido de permitir que a criança esteja inserida em um meio que garanta o desenvolvimento pleno de seu potencial. Existem programas em nível internacional nesta área como, por exemplo, o Perry, o Abecedarian e o Projeto de Saúde Infantil das Ilhas Maurício. Embora possuam diferenças em sua execução (como tempo de duração, carga horária diária, etc), todos têm características comuns, tais como: (1) profissionais especificamente treinados para estimular as capacidades infantis da melhor maneira possível; (2) baixa razão criança-profissional para que o trabalho seja mais personalizado; (3)

estrutura curricular com uma rotina de ensino que explore vários campos de aprendizado; (4) visitas às casas das famílias, informando aos pais, ou responsáveis, os projetos governamentais existentes que auxiliem na oferta de um melhor ambiente para o desenvolvimento da criança assim como os ensinando formas de estimulá-la. Essas ações têm por objetivo a busca por respaldo ao trabalho de desenvolvimento da capacidade infantil no ambiente familiar.

O Primeira Infância Melhor (PIM) do Estado do Rio Grande do Sul, no Brasil, está entre as iniciativas de atenção à primeira infância reconhecidas nacional e internacionalmente (OSHIMA; EVELIN, 2015). Através da visita semanal domiciliar, realizada por profissional treinado, busca-se fortalecer o protagonismo familiar em relação aos cuidados de gestante e crianças. Este apoio pressupõe metodologia específica, considerando a cultura e experiência da família.

Os programas de primeira infância, apesar dos custos, tiveram retornos econômicos consideráveis. Depreende-se, portanto, que os investimentos para o desenvolvimento na primeira infância trazem mais retornos do que investimentos em qualquer outra etapa da vida, incluindo programas de educação para adultos em desvantagem. Além disso, estudos comprovam que as crianças que participaram desses programas são mais propensas a terminar o ensino médio, e até mesmo o ensino superior, e menos propensas a cometer crimes⁴. Na área da saúde também se detectam melhorias, principalmente entre os homens: a probabilidade de desenvolver fatores de risco como obesidade, colesterol alto e hipertensão, foi minimizada ou, pelo menos, adiada.

Portanto, o custo de se implementar programas para a primeira infância tem retorno social e econômico garantido e dificilmente é superado por qualquer outro tipo de política social que vise diminuir a desigualdade entre os indivíduos.

2. O PIM e seu Público-Alvo

Política pública pioneira no Brasil, o Primeira Infância Melhor - PIM é uma ação transversal de promoção do desenvolvimento integral da primeira infância no estado do Rio Grande do Sul (RS). Suas Modalidades de Atenção compreendem visitas domiciliares e atividades grupais realizadas semanalmente com famílias em situação de risco e vulnerabilidade social, cujo objetivo é orientá-las, a partir de sua cultura e experiências, para que promovam o desenvolvimento integral de suas crianças, desde a gestação até os cinco anos de idade.

O PIM, desenvolvido desde 2003, tornou-se Lei Estadual em 03 de julho de 2006. Fundamenta-se, teoricamente, nos pressupostos de Vygotsky, Piaget, Bowlby, Winnicot e Brunner, além dos recentes estudos da Neurociência. O programa está voltado para o desenvolvimento pleno das capacidades físicas, intelectuais, sociais e emocionais do ser humano e se consolidou como uma referência no Marco Legal da Primeira Infância para ações similares no Brasil. Além disso, foi um dos pilares para as iniciativas previstas na Ação Brasil Carinhoso do Governo Federal, sendo reconhecido como uma das tecnologias sociais mais importantes para o cuidado com a infância no país.

Desde a criação do PIM, tem-se como preocupação constante o aprimoramento da metodologia de identificação de famílias em maior vulnerabilidade, com fins de aperfeiçoar o planejamento da gestão da Política. Em 2015, a partir da fundamentação teórica do Programa, e com a parceria dos técnicos da Secretaria Estadual da Saúde (SES-RS), a Fundação de Economia e Estatística (FEE) elaborou uma metodologia para a concepção do que se identifica como público-alvo do PIM em todos os municípios do RS, evidenciando a importância deste tipo de trabalho para o funcionamento de políticas públicas com enfoque desta ordem, como é o caso desta Política.

O objetivo do trabalho foi investigar o tamanho da população de crianças

em situação de risco e localizá-las nos 497 municípios que compõem o Estado. Espera-se, dentre outras finalidades, que o estudo contribua na gestão do programa, com possíveis ganhos em logística, por exemplo, em especial na alocação de pessoal nas diversas localidades. Para a construção do público-alvo do PIM, a metodologia utilizada considerou as determinações estabelecidas pela equipe do programa, adaptando o referencial teórico dos estudos nacionais sobre identificação de população em situação de risco (Paes de Barros et al., 2006; Furtado, 2013) e dos critérios utilizados para a partilha de recursos na Política Nacional de Assistência Social (Pnas, 2004).

De maneira geral, combinou-se o arcabouço conceitual de Paes de Barros et al. (2006) e Furtado (2013) com a aplicação de contagem de pessoas em vulnerabilidade do Pnas (2004). Essa alternativa metodológica foi utilizada em detrimento da metodologia de cálculo de índices em função das características de taxas de trocas que índices multidimensionais permitem. Ou seja, cálculos de índices implicam em taxas de substituição de indicadores implícitas. Assim, a metodologia de contagem não possibilita que o resultado positivo em um indicador compense resultados negativos em outros indicadores. Trata-se aqui, portanto, a vulnerabilidade como multidimensional e determinante em cada indicador.

A metodologia empregada contempla cinco dimensões de indicadores: (1) vulnerabilidade social, (2) acesso ao conhecimento, (3) escassez de recursos, (4) desenvolvimento infantojuvenil e (5) condições habitacionais. Assim, considera-se público-alvo do PIM o conjunto de crianças de até cinco anos de idade pertencentes a famílias que apresentem pelo menos uma das características consideradas neste estudo. As informações utilizadas estão presentes nos microdados do Censo Demográfico 2010. Por meio dessa pesquisa, pode-se mensurar o público-alvo do programa em termos municipais.

2.1. Vulnerabilidade Social

A vulnerabilidade social de uma criança é caracterizada pela ausência de atenção e cuidados da família. Dessa forma, elegeram-se dois componentes para essa dimensão: existência de criança no domicílio cuja mãe já tenha morrido e existência de criança no domicílio que não viva com a mãe. Qualquer criança de até cinco anos que apresente uma das características é considerada alvo do programa. Entende-se que existe uma associação positiva entre desproteção e a criação por terceiros.

2.2. Acesso ao Conhecimento

A falta de acesso ao conhecimento é um mecanismo de propagação e perpetuação de pobreza e desigualdade social. Acredita-se que a transmissão de capital humano dentro da família é fundamental para o desenvolvimento infantil. Considerou-se que crianças que tenham mães com menos de quatro anos de estudo se encontram em desvantagem social, sendo, portanto, alvo do programa.

2.3. Escassez de Recursos

Embora a renda não seja determinante do bem-estar de uma família nem seja condição suficiente para se garantir o desenvolvimento infantil, a escassez de recursos impossibilita a sustentabilidade e a autonomia de uma família na aquisição de bens de necessidades básicas. Nesta dimensão, o indicador utilizado foi a linha regional de pobreza calculada pelo IPEA em função do preço de uma cesta que atenda às necessidades calóricas dos indivíduos. Nesta dimensão, portanto, são considerados alvos do programa todas as crianças que pertençam a famílias com renda familiar per capita inferior à linha de pobreza.

2.4. Desenvolvimento Infantojuvenil

Como o objetivo do PIM é promover o desenvolvimento infantil de forma

ampla, indicadores que compõem essa dimensão são utilizados no presente trabalho. A combinação entre educação escolar e estímulos corretos dentro de casa é fundamental para o desenvolvimento de habilidades cognitivas e não cognitivas dos jovens. Assim, são também consideradas alvo do programa, crianças que pertençam a famílias com a presença de:

- Ao menos uma pessoa com menos de 16 anos que trabalhe;
- Ao menos uma criança ou adolescente em idade escolar (4 a 17 anos) fora da escola;
- Ao menos uma criança de até 14 anos com mais de dois anos de atraso escolar;
- Ao menos um adolescente de 10 a 17 anos analfabeto;
- Ao menos uma mãe que tenha algum filho que já tenha morrido;
- Ao menos uma mãe que já teve algum filho nascido morto.

2.5. Condições Habitacionais

Esta dimensão busca identificar crianças que residam em condições precárias de moradia, tanto no que diz respeito a serviços básicos quanto à infraestrutura da residência. Acredita-se que esses fatores estão diretamente ligados às condições de saúde da família. Os indicadores selecionados para identificar as crianças alvo do programa em função das suas condições habitacionais foram:

- Material de construção da residência não é permanente;
- Acesso inadequado à água;
- Esgotamento sanitário inadequado;
- Falta de acesso à eletricidade;
- Ausência de geladeira.

3. Síntese dos Resultados Estaduais

A partir dos microdados do Censo Demográfico 2010, é possível calcular o percentual de crianças que apresentam cada característica analisada, como verificado na Tabela 1. Vale ressaltar que uma criança pode apresentar mais de uma característica e, portanto, a soma das porcentagens é diferente do percentual total de crianças alvo do programa. Os atributos de vulnerabilidade mais frequentes no RS são: renda familiar per capita, presença de criança fora da escola e condições de saneamento.

Tabela 1. Proporção de crianças segundo características de vulnerabilidade, RS – 2010.

Grupos	Atributos de Vulnerabilidade	Proporção de crianças, por idade simples, que apresentam a característica (em %)					
		Menor que 1 ano	1 ano	2 anos	3 anos	4 anos	5 anos
Vulnerabilidade social	Existe criança no domicílio cuja mãe já tenha morrido	0.30	0.33	0.31	0.51	0.57	0.67
	Existe criança no domicílio que não viva com a mãe	2.21	2.98	3.61	4.61	5.24	5.64
Acesso ao conhecimento	Presença de mãe* com menos de 4 anos de estudo	8.16	9.38	9.97	11.29	12.29	13.20
Escassez de recursos	Renda familiar per capita inferior à linha de pobreza	42.07	41.36	39.88	39.17	38.28	39.59
Desenvolvimento infantojuvenil	Presença de ao menos uma criança com menos de 16 anos trabalhando	2.17	2.37	2.47	2.99	3.07	3.29
	Presença de ao menos uma criança de 4-17 anos fora da escola	13.79	11.52	10.60	8.23	52.83	33.79
	Presença de ao menos uma criança de até 14 anos com mais de 2 anos de atraso	0.32	0.39	0.43	0.50	0.66	0.65
	Presença de ao menos um adolescente de 10 a 17 anos analfabeto	0.62	0.65	0.64	0.67	0.73	0.76
	Presença de ao menos uma mãe que tenha algum filho que já tenha morrido	0.27	0.48	0.42	0.49	0.49	0.48
	Presença de mãe que já teve algum filho nascido morto	3.09	3.39	3.65	3.87	3.74	4.29

Condições habitacionais	Material de construção não é permanente	3.67	3.71	3.69	3.74	3.51	3.72
	Acesso inadequado a água	2.93	2.60	2.99	2.89	2.85	2.94
	Esgotamento sanitário inadequado	27.80	27.75	27.92	29.48	28.91	29.22
	Sem acesso a eletricidade	0.45	0.46	0.49	0.45	0.47	0.38
	Não tem ao menos a um dos itens: fogão ou geladeira	2.63	2.79	2.80	2.77	2.46	2.45

Fonte: Elaboração própria a partir do Censo Demográfico 2010.

Compatibilizando os dados do Censo Demográfico 2010 com a estrutura etária dos municípios do RS, verifica-se que, em 2014, 64,3% das crianças com idade até cinco anos são consideradas alvo do PIM por apresentarem ao menos um dos indicadores em qualquer uma das dimensões. Conforme é apresentado na tabela 2, esse percentual vem caindo ao longo dos últimos anos. A estrutura demográfica para a construção do público-alvo por idade simples se baseia nas estimativas populacionais da FEE.

Tabela 2. Proporção de crianças alvo do PIM, RS – 2010 a 2014.

Ano	População		
	Total	Em necessidade	
		Total	%
2010	838.872	547.271	65,2%
2011	827.848	537.873	65,0%
2012	820.405	530.451	64,7%
2013	822.393	530.109	64,5%
2014	834.396	536.662	64,3%

Fonte dos dados brutos: Censo Demográfico 2010 e Estimativas Populacionais da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

Embora os resultados expostos nas tabelas 1 e 2 sejam apenas para o RS, a construção metodológica apresentada permite identificar o público-alvo do programa para cada município do Estado, conforme a metodologia apresentada no Anexo B do presente trabalho.

Referências

BARROS, R. P.; CARVALHO, M.; FRANCO, S. **Pobreza multidimensional no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2006. (Textos para Discussão, n. 1.227).

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Combate a Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política nacional de assistência social**. Brasília: MEC/SNAS, 2004.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **Estimativas populacionais**. 2016. Disponível em: http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/estatisticas/pg_populacao.php. Acesso em: 12 jan. 2016.

FURTADO, B. A. **Índice de vulnerabilidade das famílias (2000-2010): Resultados**. Brasília: Ipea, 2013. (Textos para Discussão, n. 1.835).

GUERRA, V. **Indicadores de intersubjetividad (0-2 años) en el desarrollo de la autonomía del bebé**. Educación en la primera infancia - Aportes para la elaboración de propuestas de políticas educativas (Ministerio de Educación y Cultura/UNESCO). Montevideo, 2009, v.4, p.87-126.

OSHIMA, F. Y e EVELIN, G. Entrevista Revista Época. **Ricardo Paes de Barros: “A crise da educação é mais grave do que a da pobreza”**. 07/08/2015.

Anexo A. Definição do Público-Alvo

Considera-se alvo do programa, para fins desta metodologia, a pessoa que possua pelo menos um dos atributos listados na tabela abaixo.

Tabela 3. Atributos e códigos das respectivas variáveis no questionário da Amostra do Censo Demográfico de 2010, segundo dimensões de vulnerabilidade.

Grupos	Atributos de Vulnerabilidade PIM	Variáveis do Censo 2010
Vulnerabilidade social	Existe criança no domicílio cuja mãe já tenha morrido	v0604
	Existe criança no domicílio que não viva com a mãe	v0604
Acesso ao conhecimento	Presença de mãe* com menos de 4 anos de estudo	v0628
Escassez de recursos	Renda familiar per capita inferior à linha de pobreza	v5070
Desenvolvimento infantojuvenil	Presença de ao menos uma criança com menos de 16 anos trabalhando	v6900
	Presença de ao menos uma criança de 4-17 anos fora da escola	v0628
	Presença de ao menos uma criança de até 14 anos com mais de 2 anos de atraso	v0630
	Presença de ao menos um adolescente de 10 a 17 anos analfabeto	v0627
	Presença de ao menos uma mãe que tenha algum filho que já tenha morrido	v0663
	Presença de mãe que já teve algum filho nascido morto	v0669
Condições habitacionais	Material de construção não é permanente	v0202
	Acesso inadequado à água	v0209
	Esgotamento sanitário inadequado	v0207
	Sem acesso à eletricidade	v0211
	Não tem ao menos a um dos itens: fogão ou geladeira	v0216

Fonte: Censo Demográfico 2010.

Anexo B. Metodologia de construção do público alvo do PIM

A construção do público-alvo do PIM, nos municípios e por idade simples, é feita conforme a expressão 1 (abaixo), onde as estimativas populacionais da FEE por idade simples (Pop) são multiplicadas pela proporção de crianças (π) que possui pelo menos um dos atributos de vulnerabilidade arrolados no Anexo A.

A construção do público-alvo do PIM por idade simples do Estado, em contrapartida, é a soma por municípios do público alvo por idade simples (expressão 2), assim como, o público-alvo do PIM por faixa etária, tanto nos municípios quanto no Estado, é a simples soma do público alvo por idade simples (expressões 3 e 4).

As proporções de crianças em vulnerabilidade, nos municípios e por idade simples, são obtidas mediante tabulação dos microdados da Amostra do Censo de 2010. Considera-se estas proporções constantes ao longo do estudo e iguais à proporções estimadas para o ano de 2010 (expressão 5). As proporções de crianças em vulnerabilidade por faixa etária e para o agregado do Estado são obtidas de forma indireta conforme as expressões 6, 7 e 8.

$$Pop_{PIM;m,i;a} = Pop_{m,i;a} \times \pi_{PIM;m,i;a} \quad (1)$$

$$Pop_{PIM;m,fe;a} = \sum_{i \in fe} Pop_{PIM;m,i;a} \quad (2)$$

$$Pop_{PIM;i;a} = \sum_m Pop_{PIM;m,i;a} \quad (3)$$

$$Pop_{PIM;fe;a} = \sum_m Pop_{PIM;m,fe;a} \quad (4)$$

$$\pi_{PIM;m,i;a} = \pi_{PIM;m,i;2010} \quad (5)$$

$$\pi_{PIM;m,fe;a} = \frac{Pop_{PIM;m,fe;a}}{Pop_{m,fe;a}} \quad (6)$$

$$\pi_{PIM;i;a} = \frac{Pop_{PIM;i;a}}{Pop_{i;a}} \quad (7)$$

$$\pi_{PIM;fe;a} = \frac{Pop_{PIM;fe;a}}{Pop_{fe;a}} \quad (8)$$

onde:

- $Pop_{PIM;m;i;a}$ é a população alvo do PIM, no município m , com idade i , no ano a ;
- $Pop_{PIM;m;fe;a}$ é a população alvo do PIM, no município m , na faixa etária fe , no ano a ;
- $Pop_{PIM;i;a}$ é a população alvo do PIM, no Estado, com idade i , no ano a ;
- $Pop_{PIM;fe;a}$ é a população alvo do PIM, no Estado, na faixa etária fe , no ano a ;
- $Pop_{m;fe;a}$ é a população no município m , na faixa etária fe , no ano a ;
- $Pop_{i;a}$ é a população, no Estado, com idade i , no ano a ;
- $Pop_{fe;a}$ é a população, no Estado, na faixa etária fe , no ano a ;
- $\pi_{PIM;m;i;a}$ é a proporção de pessoas que possuem pelo menos um dos atributos de vulnerabilidade (Anexo A) no município m , com idade i , em relação ao total de pessoas do município, com idade i , no ano a .