

PROGRAMA CLEAR NORDESTE

Avaliação Executiva do Cartão Mais Infância Ceará



FICHA TÉCNICA

FGV CLEAR

Diretoria

André Portela

Vice-diretoria

Amanda Capellazzo Arabage

Gabriela Lacerda

Coordenação institucional

Gustavo Nebó Garcia

Equipe técnica

Beatriz Burattini

Caio de Souza Castro

Hugo Villarinho Pereira de Carvalho

Íris Ramos Dantas

Jean Haendell Araújo Silveira

Lucas Pires de Freitas

Marília Firmiano

Richard Newsome

Vitor Menezes

Outubro de 2025

SUMÁRIO

1.	Apresentação	5
2.	Introdução	5
3.	Caracterização do programa	7
3.1.	Descrição geral.....	7
3.1.1.	Contexto Social	7
3.1.2.	Objetivos e metas	8
3.1.3.	Bens e serviços planejados.....	12
3.2.	Base legal	14
3.3.	Critérios de focalização	15
4.	Análise de diagnóstico do problema.....	17
4.1.	Caracterização do problema.....	17
4.2.	Boas práticas nacionais e internacionais.....	21
4.3.	Plano de atualização do diagnóstico do problema	23
4.4.	Análise crítica do problema	24
5.	Análise de Desenho	26
5.1.	Teoria da Mudança (TdM).....	27
5.1.1.1.	Insumos.....	28
5.1.2.	Atividades.....	29
5.1.3.	Produtos, resultados e impactos	30
6.	Análise de Resultados	32
6.1.	Monitoramento de indicadores	32
6.2.	Análise das metas e resultados.....	33
6.3.	Estratégias adicionais de monitoramento	40
7.	Conclusões e recomendações	44

Resumo Executivo

Introdução

O Cartão Mais Infância Ceará (CMIC) foi criado em 2017 pelo governo do estado do Ceará, como complemento ao Programa Bolsa Família para famílias extremamente pobres e compostas por crianças com idade de até 5 anos e 11 meses. O CMIC é uma iniciativa de transferência de renda com condicionalidades e constitui uma das ações prioritárias do Programa Mais Infância Ceará.

A Avaliação Executiva do Cartão Mais Infância Ceará, realizada no âmbito do Programa CLEAR Nordeste, analisa o desenho, a execução e o desempenho do programa, buscando identificar suas possíveis falhas e destacar seus pontos fortes e potencialidades.

Caracterização do Programa

Os objetivos do CMIC são mitigar a extrema pobreza nas famílias com crianças de até 5 anos e 11 meses de idade, garantir segurança alimentar e prover uma rede de políticas públicas às famílias beneficiárias, com destaque para investimentos em assistência social, saúde e educação. O CMIC compõe o Programa Mais Infância Ceará, direcionado ao desenvolvimento integral das crianças via oferta de políticas intersetoriais. É esperado que essas políticas, somadas à transferência de renda, rompam o ciclo intergeracional da pobreza (a reprodução da situação de pobreza entre membros de uma mesma família ao longo do tempo), e assegurem os direitos básicos de crianças socialmente vulneráveis.

A gestão do programa está a cargo da Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos do governo do estado do Ceará. Seu custeio ocorre via Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) e os pagamentos são realizados pelo Banco do Brasil. Também existem parcerias celebradas com a União, municípios e organizações da sociedade civil no âmbito da oferta de ações e serviços voltados à primeira infância. Com duração máxima de 72 meses, o valor do CMIC foi fixado em R\$85 mensais no ano de 2017 e ajustado para R\$100 mensais em 2021.

Análise de Diagnóstico do Problema

Entre 2002 e 2012, a taxa de extrema pobreza caiu de 32,2% para 13,4% no grupo com até 6 anos de idade. Já para a população entre 20 e 24 anos, a queda foi de 14,7% para 6,7% (OLIVEIRA; MANSO; ASSIS, 2014). A despeito do recuo significativo da extrema pobreza, atribuído à expansão dos programas socioassistenciais e ao ciclo positivo do mercado de trabalho, a persistência da vulnerabilidade socioeconômica das crianças tem despertado a atenção do poder público. Em 2019, 10% dos cearenses com 0 a 6 anos de idade viviam

em famílias com renda domiciliar per capita inferior a R\$89 (IPECE, 2021), diagnóstico que tem sido utilizado para justificar a focalização da transferência de renda nas crianças pequenas.

A delimitação do problema e o monitoramento da população potencialmente elegível ao CMIC se deu de maneira contínua ao longo dos últimos anos. A criação do benefício se estruturou em torno de uma agenda coesa de enfrentamento à pobreza e promoção do desenvolvimento infantil, em linha com os resultados dos levantamentos estatísticos e as formulações mais recentes sobre a garantia de direitos na primeira infância. Essa agenda tem se beneficiado de bases de dados secundárias já consolidados no debate público, oriundas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e da coleta de dados primários, via aplicação de questionários sociofamiliares.

Análise de Desenho

Dialogando com as normativas e objetivos do CMIC, a equipe do FGV CLEAR elaborou uma Teoria do Programa para o CMIC: SE benefícios de transferência de renda forem pagos às famílias em extrema pobreza com crianças pequenas, e SE cursos profissionalizantes e atividades de fortalecimento de vínculo familiar e comunitário forem oferecidos a essas famílias, ENTÃO as condições financeiras das famílias beneficiárias serão ampliadas e as práticas parentais e de suporte comunitário serão aprimoradas, O QUE propiciará uma redução da extrema pobreza infantil e uma melhora do desenvolvimento cognitivo, motor, socioemocional, de linguagem e de comportamento adaptativo das crianças socialmente vulneráveis, interrompendo o ciclo intergeracional da pobreza.

Essa Teoria do Programa serviu de base para a elaboração de uma Teoria da Mudança (TdM), a fim de conectar os insumos, atividades, produtos, resultados e impactos mapeados no âmbito do CMIC.

Análise de Resultados

O plano de monitoramento do CMIC está sob responsabilidade da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE). Nele, constam cinco indicadores direcionados às atividades e produtos listados na TdM, somados a dois indicadores que, de maneira transversal, voltam-se à estruturação das iniciativas de Proteção Social Básica e do Programa Mais Infância Ceará nos municípios. Esses indicadores são apresentados no Plano Plurianual (PPA) (com exceção da Taxa de Cobertura e da Proporção de Participantes do Programa Mais Infância Ceará inscritos em cursos profissionalizantes) e analisados nos relatórios anuais divulgados pelo IPECE. Dentre os pontos de atenção, consta, por exemplo, uma Taxa de Cobertura em 2023 abaixo da meta.

Para complementar o sistema de monitoramento do CMIC, a Avaliação Executiva propõe dois indicadores adicionais de insumo, dois indicadores de produto, cinco indicadores de resultado e dois indicadores de impacto.

Conclusões e Recomendações

Integrando o Programa Mais Infância Ceará, o CMIC complementa os valores pagos pelo Programa Bolsa Família no estado do Ceará. É importante destacar que o desenho e os objetivos do CMIC estão alinhados às recomendações nacionais e internacionais para a redução das desigualdades na primeira infância.

Contudo, alguns desafios devem ser considerados, com vistas à ampliação do papel do CMIC no sistema de proteção social e ao fortalecimento do seu plano de monitoramento. Visto que o uso da linha administrativa de extrema pobreza, um procedimento comum na gestão dos benefícios de transferência de renda, exclui as famílias socialmente vulneráveis que estão logo acima desse limiar, é necessário articular outras iniciativas de proteção social para incluir a "zona cinzenta" entre a proteção e a desproteção pública. Ademais, o CMIC se baseia em uma lista de priorização que deve beneficiar, no máximo, 150 mil famílias. Sobre o assunto, dois aspectos devem ser considerados. O primeiro é que o teto do número de benefícios está mantido até o ano de 2027, o que, muito possivelmente, tornará esse valor cada vez mais defasado, com efeitos negativos sobre a Taxa de Cobertura do CMIC. Outro ponto de atenção é a necessidade de captar a cobertura dos serviços que compõem o Programa Mais Infância Ceará entre os beneficiários do CMIC, sobretudo no tocante às creches públicas.

Para avançar na produção de conhecimento, esta Avaliação Executiva propõe a realização de estudos focados na implementação, nos resultados e nos impactos do CMIC.

1. Apresentação

Esta Avaliação Executiva do Cartão Mais Infância Ceará é um produto do Programa CLEAR Nordeste, iniciativa do Centro de Aprendizagem em Avaliação e Resultados para a África Lusófona e o Brasil (FGV CLEAR), que compõe a Global Evaluation Initiative (GEI), uma rede coordenada pelo Banco Mundial e pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Em 2021, o FGV CLEAR lançou o Programa CLEAR Nordeste, com o objetivo de promover o uso de evidências junto a governos subnacionais (estados e municípios) e instituições acadêmicas, contribuindo para o desenvolvimento de capacidades e implementação de sistemas de monitoramento e avaliação (M&A) na região Nordeste.

O objetivo central do CLEAR Nordeste é avaliar políticas públicas de combate à pobreza, com foco no mapeamento de recursos, programas e gastos, especialmente aqueles financiados pelos Fundos Constitucionais, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE). Para isso, o primeiro passo foi levantar os gastos, características e abrangência dos programas financiados pelos fundos estaduais de combate à pobreza, o que subsidiou a elaboração de uma lista de programas em execução no Nordeste. Em seguida, a iniciativa selecionou alguns programas que foram objeto de Avaliações Executivas, baseando-se para tanto na relevância dos programas e eventuais lacunas na produção de conhecimento.

A Avaliação Executiva é um tipo específico de avaliação ex post, caracterizada por sua agilidade na consolidação de evidências. Considerando diferentes fases do Ciclo da Política Pública, possui como objetivo informar os gestores sobre o desempenho de um programa, contribuindo para o aprimoramento contínuo do seu desenho, das ações implementadas, do monitoramento de indicadores e da análise dos resultados.

Para uma análise aprofundada e contextualizada de um programa, a Avaliação Executiva costuma utilizar fontes diversas de dados, tais como registros administrativos, documentos institucionais, relatórios de execução e entrevistas com gestores e beneficiários. Seu produto é um relatório abrangente que responde às perguntas avaliativas de diferentes dimensões do ciclo da política pública, evidenciando conclusões e propondo recomendações para o programa avaliado.

2. Introdução

A Avaliação Executiva do Cartão Mais Infância Ceará está inserida nos esforços do Programa CLEAR Nordeste voltados à avaliação de programas financiados pelos fundos estaduais de combate à pobreza na região. Seu objetivo é compreender o desenho e a implementação do Programa, bem como os resultados almejados. Em outras palavras, a Avaliação Executiva busca identificar possíveis falhas na teoria e na execução do programa, além de destacar seus pontos fortes e potencialidades.

Para atingir seus objetivos, esta avaliação baseia-se em perguntas avaliativas com o intuito de permitir uma compreensão mais holística do Programa Cartão Mais Infância Ceará e identificar pontos de interesse para futuras avaliações mais específicas. As perguntas avaliativas que norteiam este estudo possibilitam a análise do programa ao longo das diversas etapas de seu desenho e implementação, conforme resumido na Tabela 1.

TABELA 1: Perguntas avaliativas

Etapas	Perguntas avaliativas
Diagnóstico	• Qual é o problema abordado pelo Programa? • Quais são as características da população e do território afetado? • Quais são as causas e consequências do problema? • Sobre quais causas e consequências do problema incide o Programa? • Como se compara a solução proposta pelo Programa com alternativas existentes?
Desenho	• Os insumos, atividades e produtos são capazes de gerar os resultados almejados? Os resultados são capazes de gerar os impactos esperados? • A quais riscos está sujeita a implementação do Programa? • As hipóteses que sustentam os resultados e impactos esperados são respaldadas por evidências?
Resultados	• O Programa logrou alcançar as metas de resultado almejadas? • Houve resultados imprevistos?

Fonte: Elaboração própria.

Esta avaliação, realizada entre julho e dezembro de 2024, baseia-se em uma revisão documental dos instrumentos que compõem o marco normativo do Programa Cartão Mais Infância Ceará, relatórios publicados pelos órgãos públicos envolvidos em sua gestão, financiamento, monitoramento e avaliação, além de entrevistas semiestruturadas conduzidas com gestores do programa.

A Avaliação Executiva do Programa Cartão Mais Infância Ceará está organizada em cinco seções, a partir das perguntas avaliativas. A Seção 3 (**Caracterização do Programa**) detalha os objetivos, histórico, público-alvo, marcos legais do Programa, e principais componentes operacionais. Em seguida, a Seção 4 (**Análise de Diagnóstico do Problema**) discute o problema a ser enfrentado pelo Programa, assim como suas causas e consequências. Já a Seção 5 (**Análise de Desenho**) analisa a lógica da intervenção, a coerência do encadeamento lógico para o alcance dos seus objetivos e a adequação das estratégias e atividades implementadas. A Seção 6 (**Análise de Resultados**) avalia o alcance das metas propostas e seus efeitos sobre o público beneficiado, com base nos indicadores de monitoramento. Finalmente, a Seção 7 (**Conclusões e Recomendações**) sintetiza as recomendações para o aprimoramento do Programa, a fim de elevar a eficácia e a efetividade das ações desenvolvidas.

3. Caracterização do programa

3.1. Descrição geral

O Cartão Mais Infância Ceará (CMIC) foi criado em 2017 pelo governo do estado do Ceará, como complemento ao Programa Bolsa Família para as famílias extremamente pobres e compostas por crianças com idade de até 5 anos e 11 meses. O CMIC é uma iniciativa de transferência de renda com condicionalidades e constitui uma das ações prioritárias do Programa Mais Infância Ceará. Seus objetivos são a redução da extrema pobreza infantil e a promoção do desenvolvimento na primeira infância, servindo como porta de entrada para o acesso a outros bens e serviços essenciais.

A gestão do programa está a cargo da Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos do governo do estado do Ceará. Seu custeio ocorre via Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) e os pagamentos são realizados pelo Banco do Brasil. Também existem parcerias celebradas com a União, municípios e organizações da sociedade civil no âmbito da oferta de ações e serviços voltados à primeira infância. Com duração máxima de 72 meses, o valor do CMIC foi fixado em R\$85 mensais no ano de 2017 e ajustado para R\$100 mensais em 2021.

3.1.1. Contexto Social

Em 2015, um estudo da Fundação Abrinq identificou altas taxas de extrema pobreza no estado do Ceará, evidência que é descrita como ponto de partida para a idealização de um programa estadual de transferência de renda (SANTANA et al, 2022a). Nos anos seguintes, o Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE) apontou que a extrema pobreza afetava, sobretudo, os domicílios com crianças pequenas, o que deveria balizar as políticas de transferência de renda no estado (IPECE, 2018). Mais recentemente, um relatório da Unicef (2023) demonstrou que a extrema pobreza infantil (considerando um indicador multidimensional, ao interseccionar renda, educação, nutrição e características habitacionais) é um problema persistente na Região Nordeste do país. O relatório foi referenciado pelo Plano Plurianual do governo do estado do Ceará para o período 2024-2027, no âmbito das ações de proteção social e garantia de direitos na primeira infância.

O desenvolvimento cognitivo, emocional e motor das crianças é especialmente sensível aos estímulos e às condições ambientais, o que faz com que o estresse tóxico e o baixo investimento educacional durante a infância, comumente observados nas situações de pobreza, exerçam efeitos negativos de longo-prazo no bem-estar e nas capacidades individuais (HECKMAN, 2006; SHONKOFF, 2009). Não à toa, o conceito de desenvolvimento infantil pleno e inclusivo passou a balizar as normativas nacionais de políticas públicas, com destaque para a Lei Federal n. 13.257 de 2016.

Ao referenciar esse marco legal, o documento que institui o Programa Mais Infância Ceará reforça o *“princípio da prioridade absoluta, da especificidade e da relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e na formação humana”*. Em um estado marcadamente desigual, o CMIC foi pensado como uma forma de garantir a subsistência das famílias socialmente vulneráveis e promover, em articulação com outras políticas públicas, condições adequadas para o desenvolvimento infantil.

3.1.2. Objetivos e metas

Os objetivos do CMIC são mitigar a extrema pobreza nas famílias com crianças de até 5 anos e 11 meses de idade, garantir segurança alimentar e prover uma rede de políticas públicas às famílias beneficiárias, com destaque para investimentos em assistência social, saúde e educação. O CMIC compõe o Programa Mais Infância Ceará, direcionado ao desenvolvimento integral das crianças via oferta de políticas intersetoriais. É esperado que essas políticas, somadas à transferência de renda, rompam o ciclo intergeracional da pobreza (a reprodução da situação de pobreza entre membros de uma mesma família ao longo do tempo) e assegurem os direitos básicos de crianças socialmente vulneráveis (SPS CEARÁ, 2023).

A partir de planejamentos estratégicos, as secretarias que compõem o Comitê Consultivo Intersetorial das Políticas de Desenvolvimento Infantil do Estado do Ceará (CPDI) definem metas para a primeira infância. No período 2024-2027, as metas do CMIC compõem as ações de Proteção Social Básica do Plano Plurianual, com o objetivo de *“promover o desenvolvimento de crianças, gestantes e suas famílias em situação de vulnerabilidade, com melhoria da renda, ampliação do acesso a políticas públicas e fortalecimento dos vínculos familiares”*. O Quadro 2 apresenta as metas de execução física e financeira estabelecidas para cada ciclo.

A principal mudança no desenho do CMIC foi o aumento na quantidade de benefícios durante a pandemia de COVID-19, devido à crise econômica e à interrupção do fornecimento de merenda escolar em face do fechamento das escolas. A flexibilização dos critérios de elegibilidade em 2021, aliada ao aumento do orçamento destinado ao CMIC, mais do que triplicou o número de famílias beneficiárias. Contudo, nas metas do PPA, não existe previsão de incremento no número de benefícios até 2027.

QUADRO 2: Metas de execução física e financeira da Proteção Social Básica no estado do Ceará (2024-2027)

	2020		2021-2023		2024		2025-2027	
Entrega	Física	R\$	Física	R\$	Física	R\$	Física	R\$
Concessão de bolsas para o Agente Social Mais Infância, como forma de fortalecer o CMIC nos municípios <i>(em número de bolsas)</i>	184	3.336.400	184	-	184	3.360.000	184	10.516.800
Pagamento do CMIC às famílias beneficiárias <i>(em número de famílias)</i>	48.655	51.089.350	145.965	174.070.569	150.000	189.893.954	150.000	666.086.438
Famílias atendidas por meio de visitas domiciliares <i>(em número de famílias)</i>	-	-	-	-	49.000	110.000	65.221	400.000
Ações de monitoramento e assessoramento às equipes técnicas dos municípios do estado do Ceará, para a qualificação, o acompanhamento da implementação e a execução do Programa Primeira Infância no Suas/Programa Criança Feliz <i>(em número de ações)</i> .	368	-	368	-	368	40.000,00	1.104	190.000
Capacitação de trabalhadores da proteção social básica para prestação dos Serviços Socioassistenciais no Programa Primeira Infância <i>(em número de trabalhadores)</i> .	2.946	1.400.000	2.946	1.400.000	2.946	3.541.000	3.919	11.135.530

Fonte: Elaboração própria, com base no Plano Plurianual 2020-2023¹ e no Plano Plurianual 2024-2027² do governo do estado do Ceará.

Nota: As entregas correspondem às ações referenciadas no PPA, enquanto as metas de execução física (por unidades) e financeira (em valores de R\$) identificam os valores esperados para cada ciclo da gestão pública.

¹ <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/03/Anexo-II-%E2%80%93-Demonstrativo-de-Eixos-Temas-e-Programas.pdf>.

² <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2023/10/Anexo-II-Demonstrativo-de-Eixos-Temas-e-Programas.pdf>.

Já no caso das visitas domiciliares, a meta de 49 mil visitas em 2024 foi elevada para pouco mais de 65 mil visitas anuais em 2025-2027. Essas visitas são realizadas por agentes sociais, sendo responsabilidade do poder público manter ao menos um agente ativo em cada município (SPS CEARÁ 2023). O objetivo é estruturar um sistema de monitoramento das famílias beneficiárias, realizado, preferencialmente, por estudantes de pós-graduação que residem no município de referência (Machado et al, 2023). Os agentes sociais, em parceria com funcionários do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), devem realizar visitas domiciliares e levantamentos das características sociofamiliares, além de identificar possíveis obstáculos para a operacionalização do CMIC nos territórios e encaminhar as famílias a serviços especializados (CEARÁ 2023).

A seguir, o Quadro 3 apresenta as metas de cobertura do CMIC, como a razão entre a quantidade de famílias beneficiárias e a quantidade de famílias potencialmente elegíveis.

QUADRO 3: Famílias com crianças de 0 a 5 anos e 11 meses, em situação de extrema pobreza, com acesso à transferência de renda

Indicador	2020	2021	2022	2023
Meta de cobertura do CMIC (em %)	87,79	87,79	55,85	55,85

Nota: A cobertura do CMIC é definida pelo seguinte cálculo: (Nº de famílias com acesso à transferência de renda CMIC/ Nº de famílias inscritas no CadÚnico em situação de extrema pobreza com Perfil - CMIC) x 100.

Fonte: IPECE (2023)³.

A queda da meta de cobertura, entre 2021 e 2022, se deve à ampliação dos critérios de atendimento durante a pandemia de COVID-19 e, consequentemente, à elevação do universo de famílias em situação de vulnerabilidade social. As metas anuais passaram a ser definidas como a proporção representada pela meta absoluta do Programa (inclusão de 150.000 famílias no CMIC) em relação à quantidade de famílias em vulnerabilidade social no ano de 2022 (268.568 famílias). Vale ressaltar que as metas de cobertura foram incluídas no PPA 2020-2023, mas não constam no PPA relativo ao período 2024-2027.

Uma meta complementar, considerando a inclusão social das famílias beneficiárias, é o percentual de pessoas certificadas em cursos de qualificação profissional na modalidade de Formação Inicial e Continuada (FIC). Assim, são identificados anualmente quais participantes do CMIC são beneficiados por cursos ofertados pela Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos (SPS), pela Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior (SECITEC) e pela Fundação Universidade Estadual do Ceará (FUNECE). Para 2023, a expectativa era de que 25% dos beneficiários do CMIC finalizassem ao menos um curso profissionalizante, meta superior à registrada em 2020

³ <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/12/Caderno-de-Indicadores-pos-adequacao-2023-do-PPA.pdf>.

(20%). Todavia, não constam metas de qualificação profissional especificamente direcionadas aos beneficiários do CMIC no ciclo 2024-2027.

QUADRO 4: Beneficiários do CMIC com acesso a iniciativas de qualificação profissional

Indicador	2020	2021	2022	2023
Meta de cobertura de iniciativas de qualificação profissional em relação aos beneficiários do CMIC (em %)	20	20	22	25

Fonte: IPECE (2023)⁴.

O CMIC também foi o ponto de partida para a criação de um sistema de indicadores, denominado *Big Data Social*. Seu objetivo é fundamentar as decisões sobre a permanência ou exclusão dos beneficiários (MONTEIRO; CONCEIÇÃO, 2018) e fornecer informações periódicas sobre as famílias extremamente pobres no estado. Uma das metas do CMIC é realizar o monitoramento das famílias beneficiárias em todos os 184 municípios, como resultado da aplicação de questionários sociofamiliares nos domicílios. Os principais temas abordados são o perfil das crianças e seus cuidadores principais, o bem-estar das famílias, o risco de insegurança alimentar segundo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar, e as condições de acesso aos serviços de saúde, assistência social, trabalho e educação nos territórios (SANTANA et al, 2022).

Para o poder público estadual, o *Big Data Social* torna possível “criar soluções para o redesenho de políticas públicas de forma mais escalável e personalizada”, a partir do “processamento de um grande volume de dados e a identificação de padrões a partir da análise de indicadores” (MACHADO et al, 2023, p. 27). Para os gestores municipais, as informações são simplificadas em torno de seis indicadores, disponibilizados no formato de relatórios no sistema do CMIC: a lista de beneficiários válidos, de beneficiários a validar, de beneficiários elegíveis, de beneficiários sem Cadastro de Pessoa Física (CPF) e/ou sem nome da mãe, de beneficiários por composição familiar e, finalmente, de beneficiários por municípios e por Centro de Referência de Assistência Social (CRAS).

3.1.3. Bens e serviços planejados

A execução do CMIC ocorre de maneira descentralizada, conjugando esforços do governo do estado e dos municípios⁵. Em março de 2021, o valor do CMIC foi reajustado de R\$85

⁴ <https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/12/Caderno-de-Indicadores-pos-adequacao-2023-do-PPA.pdf>.

⁵ Estes devem participar do CMIC via assinatura de Termo de Adesão.

mensais para R\$100 mensais por família, com duração máxima de 72 meses. Caso a família beneficiária não possua cartão bancário, o valor pode ser sacado em agências do Banco do Brasil. Vale lembrar que, após descontinuidade da oferta do pagamento do benefício em 2018, o CMIC se tornou política de estado via ato legislativo em 2019.

Dada a vulnerabilidade socioeconômica das famílias beneficiárias, bem como a relevância de se investir na primeira infância (CAMPBELL et al, 2014; GUEDES, 2020), os beneficiários do CMIC são descritos como prioritários no acesso a bens e serviços essenciais. O CMIC é a porta de entrada para um conjunto de iniciativas públicas, reunidas em torno do Programa Mais Infância Ceará. Suas ações são estruturadas em quatro pilares: o primeiro (*Tempo de Nascer*) trata da saúde materno-infantil, com foco na gestação de alto-risco, subsidiando a elaboração de protocolos específicos e capacitação de profissionais. O segundo (*Tempo de Crescer*) visa fortalecer os vínculos familiares e comunitários, por meio de serviços (tais como visitas domiciliares para promoção da parentalidade responsável), formações e orientações para profissionais, pais e cuidadores⁶. O terceiro (*Tempo de Brincar*) objetiva a implantação e revitalização de espaços públicos que sejam lúdicos e inclusivos para crianças com diferentes perfis e necessidades. Finalmente, o quarto pilar (*Tempo de Aprender*) congrega as metas de ampliação de creches para crianças de 0 a 3 anos e de universalização da pré-escola para crianças de 4 a 5 anos.

O poder público é o principal responsável pela implementação do Programa, também sendo possível firmar convênios e parcerias com o setor privado. A esse respeito, vale destacar a criação de uma coalizão entre o governo do estado do Ceará e as fundações Maria Cecília Souto Vidigal, Bernard Van Lee e Porticus, que ao longo dos últimos anos têm desenvolvido projetos de educação infantil, parentalidade positiva, produção de indicadores para aprimoramento da gestão e melhoria de equipamentos públicos em 24 municípios cearenses.

Considerando o CMIC como eixo transversal do Programa Mais Infância Ceará, as famílias beneficiárias devem ser contempladas nas iniciativas listadas acima. O diagnóstico sobre o atendimento (ou não) dessa prioridade deve ocorrer via monitoramento dos resultados dos questionários familiares, que contemplam informações sobre o acesso a bens e serviços. Por sua vez, as informações territoriais (por exemplo, o número de famílias beneficiárias por municípios e bairros) devem ser utilizadas para a alocação de recursos e equipamentos públicos no estado.

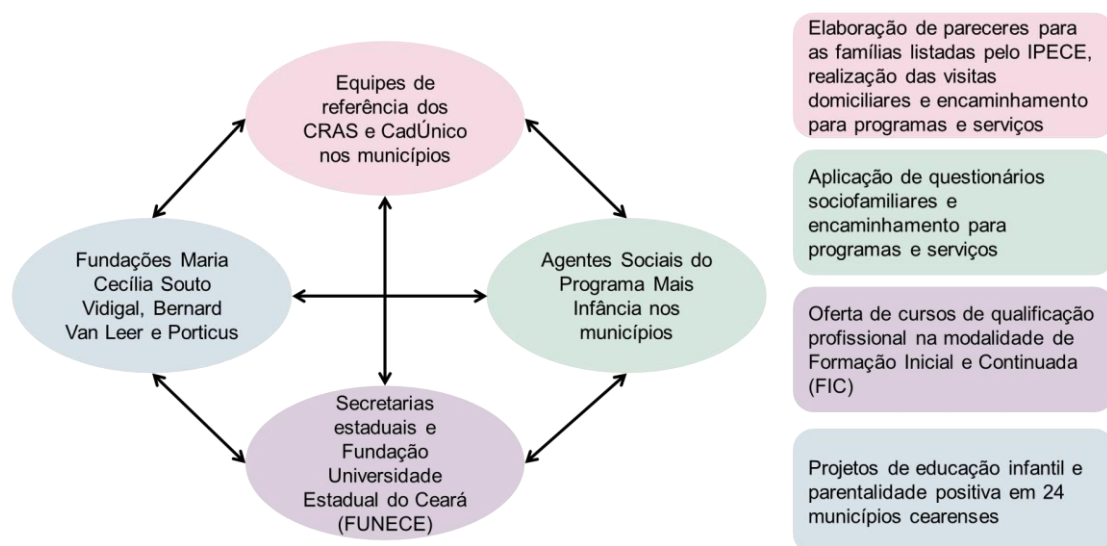
Ademais, é comum que o governo do estado do Ceará utilize o cadastro no CMIC como um critério de elegibilidade para programas complementares, não necessariamente voltados às crianças pequenas. Em 2023, alguns exemplos⁷ foram o Programa Vale Gás, que disponibiliza gás em botijão à população socialmente vulnerável; e o Programa Criando Oportunidades – Qualificação Social e Profissional do Trabalhador Cearense, voltado à capacitação profissional de pessoas com mais de 16 anos e em situação de risco ou vulnerabilidade social.

⁶ A esse respeito, vale destacar o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Infantil (PADIN).

⁷ <https://www.fecop.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/91/2024/02/Programas-e-Projetos-Aprovadas-CCPIS-2023.pdf>.

De maneira sumarizada, a Figura 1 apresenta os atores envolvidos nas iniciativas complementares de proteção social e promoção do desenvolvimento infantil:

FIGURA 1: Atores responsáveis pelas atividades do Cartão Mais Infância Ceará



Fonte: Elaboração própria.

3.2. Base legal

O CMIC foi instituído pela Lei n. 16.360 de 2017, como parte do Programa para Superação da Extrema Pobreza Infantil no estado do Ceará. Em 2018, o CMIC foi suspenso por recomendação da Procuradoria Regional Eleitoral do Ceará (PRE-CE), que vetou o pagamento do benefício em ano eleitoral (MONTEIRO; CONCEIÇÃO, 2018). A preocupação era a possível influência do benefício, ainda pouco regulamentado, na escolha dos eleitores. Para evitar descontinuidades no pagamento do benefício e garantir continuidade ao CMIC, em 2019, o Cartão Mais Infância Ceará foi instituído via ato legislativo. Já em 2021, o Decreto n. 33.905 e o Decreto n. 34.117 atualizaram as regras de acesso ao benefício. O Quadro 1 a seguir sintetiza a evolução legal do CMIC:

QUADRO 1: Legislação do CMIC no estado do Ceará (2017-2021)

Marco legal	Ano	Efeitos
Lei n. 16.360	2017	Instituiu o Programa para Superação da Extrema Pobreza Infantil e autorizou o governo do estado a realizar o pagamento do CMIC (CEARÁ, 2017).

Lei n. 16.856	2019	Dispôs, via ato legislativo, sobre o Programa Mais Infância Ceará para a Promoção do Desenvolvimento Infantil, aprofundando a descrição dos princípios, objetivos e eixos do CMIC (CEARÁ, 2019).
Lei n. 17.380	2021	Atualizou a legislação do Programa Mais Infância Ceará, com destaque para o pagamento do CMIC às famílias em extrema pobreza com crianças pequenas em sua composição (CEARÁ, 2021a).
Lei n. 17.437	2021	Incluiu, na legislação do Programa Mais Infância Ceará, as regras de seleção dos Agentes Sociais Mais Infância e a instituição do custeio via FECOP (CEARÁ, 2021b).
Decreto n. 33.905	2021	Dispôs especificamente sobre o CMIC, definindo as regras de adesão dos municípios, critérios de elegibilidade e permanência das famílias beneficiárias, duração dos benefícios e números de famílias a serem atendidas (CEARÁ, 2021c).
Decreto n. 33.989	2021	Flexibilizou os critérios de elegibilidade contidos no índice de vulnerabilidade do IPECE, ao incluir os domicílios coletivos e domicílios improvisados, e atualizou a ordem de priorização dos beneficiários (CEARÁ, 2021d).
Decreto n. 34.117	2021	Incluiu, dentre os critérios de condicionalidade do CMIC, a avaliação do estado nutricional das crianças, via equipe multidisciplinar (CEARÁ, 2021e).

Fonte: Elaboração própria.

3.3. Critérios de focalização

O ponto de partida para o desenho do CMIC foi a identificação, pelo IPECE em 2017, de 312.172 famílias que viviam em situação de extrema pobreza no estado. Devido aos limites orçamentários, foram incluídos novos critérios de elegibilidade, baseados nas condições de infraestrutura dos domicílios. Isso acarretou uma redução do número de beneficiários para 48 mil famílias (SANTANA ET AL, 2022a). Já em 2021, frente à pandemia de COVID-19, o estado ampliou o alcance do CMIC via elevação do limite orçamentário e flexibilização do índice de vulnerabilidade elaborado pelo IPECE⁸. A quantidade de famílias beneficiárias aumentou para 70 mil, e após nova ampliação em 2022, o CMIC assumiu como meta beneficiar 150 mil famílias em todos os 184 municípios cearenses. Em agosto de 2024, 149.989 famílias recebiam o benefício, enquanto 10 mil famílias aguardavam processo de validação⁹.

⁸ Sobretudo, a partir da inclusão de famílias que residiam em domicílios particulares improvisados ou domicílios coletivos.

⁹ Informação visualizada em: <https://bigdatasocial.irislabs.ce.gov.br/#Family>.

Atualmente, são elegíveis ao benefício as famílias *i)* com renda *per capita* de até R\$89, seguindo a linha de extrema pobreza adotada pelo Programa Bolsa Família, a fim de garantir a complementaridade entre as transferências estaduais e federais¹⁰; *ii)* que possuam, na sua composição, crianças com idade entre 0 e 5 anos e 11 meses; *iii)* com informações do Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) atualizadas há pelo menos 2 anos; e *iv)* classificadas como socialmente vulneráveis segundo um índice criado pelo IPECE¹¹. Na prática, a renda familiar *per capita*, o cadastro no CadÚnico e a presença de crianças pequenas nos domicílios funcionam como um filtro inicial, enquanto o índice de vulnerabilidade do IPECE é instrumentalizado como um critério de priorização, dado o limite de inclusão de 150 mil famílias.

Após listagem das famílias potencialmente elegíveis, elaborada pelo IPECE, os beneficiários devem ser efetivados pelo município de residência, com posterior validação por parte do governo do estado. Para a inclusão de beneficiários, é preciso que os municípios, após a identificação das famílias potencialmente elegíveis, elaborem dois pareceres¹², os submetam no sistema do CMIC e cadastrem as famílias no sistema bancário do Banco do Brasil. Além disso, cabe aos municípios a instituição de parcerias com o governo do estado na idealização e implementação das ações que compõem o Programa Mais Infância Ceará. A seguir, a Figura 2 detalha as atividades necessárias para o cadastramento das famílias beneficiárias:

FIGURA 2: Passo a passo para cadastramento das famílias



Fonte: Elaboração própria.

¹⁰ Desconsiderando o benefício do Programa Bolsa Família. O valor foi atualizado de R\$85 para R\$89,00 em 2018, como efeito do Decreto n. 9.396.

¹¹ O índice de vulnerabilidade considera a ausência de água canalizada, materiais de construção impróprios nos domicílios, ausência de banheiro, domicílios improvisados e domicílios coletivos.

¹² Sob responsabilidade do Coordenador do CRAS e do Coordenador do CadÚnico.

Para continuarem recebendo o benefício, as famílias devem cumprir algumas condicionalidades, tais como a participação em atividades dos Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e/ou Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); a atualização do cartão de vacina das crianças com até 6 anos de idade; a atualização do cadastro do CadÚnico; o preenchimento do questionário de acompanhamento das famílias aplicado por Agentes Sociais do Programa Mais Infância Ceará; e a avaliação do estado nutricional das crianças, realizada por equipe multidisciplinar.

Em agosto de 2024, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), havia 1.405.408 famílias em extrema pobreza no estado do Ceará¹³. Logo, cerca de 10,7% destas famílias são beneficiárias do CMIC. O restante das famílias não possui crianças pequenas, não cumpriu os critérios de condicionalidade, não foi classificada como prioritária segundo o índice de vulnerabilidade do IPECE e/ou estão aguardando validação. A razão entre o número de famílias beneficiárias e de famílias extremamente pobres é menor do que o registrado em 2021 (12,7%), índice que variava entre 2,6% e 31,8% nos municípios cearenses (OLIVEIRA, 2022). Porém, como já vimos, esse índice apenas atesta o “tamanho” do CMIC no sistema de proteção social, visto que o governo do estado utiliza outra metodologia de cálculo para mensurar a Taxa de Cobertura do Programa, considerando o estabelecimento de metas para o público potencialmente elegível.

4. Análise de diagnóstico do problema

4.1. Caracterização do problema

A incidência global da extrema pobreza é maior entre as crianças. No ano de 2022, 18,2% das crianças com 0 a 4 anos viviam na extrema pobreza¹⁴, enquanto o mesmo indicador entre os adultos era de apenas 6,4% (SALMERON-GOMEZ et al, 2023). As famílias com crianças pequenas tendem a assumir muitos encargos financeiros, que são custeados por poucos membros economicamente ativos. Por sua vez, as mulheres com filhos pequenos enfrentam dificuldades adicionais para trabalhar e procurar trabalho, o que prejudica a geração de renda nos domicílios (GUIGINSKY; WAJNMAN, 2019).

Em 2015, 21,1% da população brasileira possuía de 0 a 14 anos de idade, enquanto a proporção de indivíduos nesse grupo etário alcançava 40% entre os extremamente pobres

¹³ Dados disponíveis em:

<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/ri/relatorios/cidadania/?aM=0&codigo=23&aM=0>.

¹⁴ No estudo, o limiar da extrema pobreza foi estipulado em \$2,15 de renda domiciliar *per capita*.

(ROCHA, 2019)¹⁵. Seguindo uma tendência global, a incidência da pobreza é maior entre as crianças pequenas. Em 2021, considerando a linha internacional estabelecida pela Paridade do Poder de Compra (PPC), a taxa de extrema pobreza era de 12,7% para a população com 0 a 6 anos, contra 8,2% na população como um todo (SALATA; MATTOS; BAGOLIN, 2022).

No estado do Ceará, o cenário não é diferente. Entre 2002 e 2012, a taxa de extrema pobreza caiu de 32,2% para 13,4% no grupo com até 6 anos de idade¹⁶. Já para a população com 20 a 24 anos, a queda foi de 14,7% para 6,7% (OLIVEIRA; MANSO; ASSIS, 2014). A despeito de recuo significativo da extrema pobreza, atribuído à expansão dos programas socioassistenciais e ao ciclo positivo do mercado de trabalho, a persistência da vulnerabilidade socioeconômica das crianças tem despertado a atenção do poder público. Em 2019, 10% dos cearenses com 0 a 6 anos de idade viviam em famílias com renda domiciliar *per capita* inferior a R\$89 (IPECE, 2021), diagnóstico que tem sido utilizado para justificar a focalização da transferência de renda para crianças pequenas.

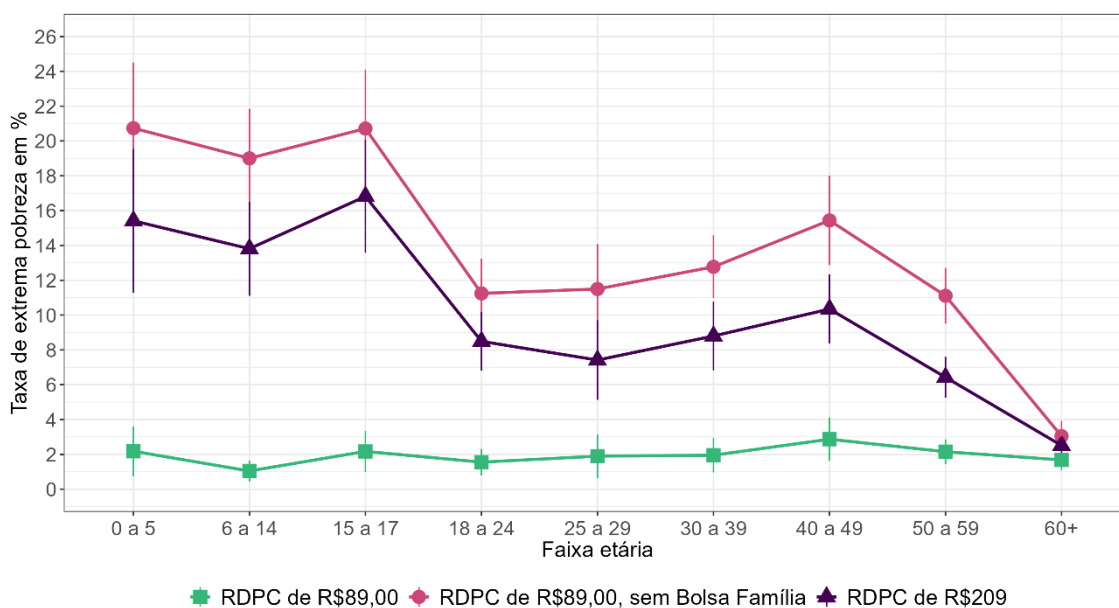
A despeito da expansão das políticas socioassistenciais no Brasil, a sobre-representação das crianças entre os pobres aumentou entre os anos de 1999 e 2008 (ROCHA, 2013). Assim, fazia sentido criar programas complementares de transferência de renda nos estados e municípios, dados os limites do Programa Bolsa Família, o mais importante dentre os programas socioassistenciais brasileiros, em garantir o bem-estar das crianças. Desde o primeiro relatório IPECE (2011), a equipe técnica do governo do estado do Ceará tem atualizado as taxas de extrema pobreza, enfatizando a desigualdade entre os grupos etários e justificando a relevância de novos benefícios de transferência de renda.

Para complementar esse panorama, a Figura 3 apresenta a proporção de indivíduos extremamente pobres no ano de 2023, fazendo uso dos microdados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD-C). As taxas são calculadas separadamente segundo três linhas de extrema pobreza. A primeira considera a linha de extrema pobreza administrativa, fixada no valor de R\$89 desde 2018. Esse cálculo segue a metodologia adotada pelo IPECE, que leva em conta a linha de extrema pobreza para o ano correspondente na PNAD-C, sem atualização automática de acordo com a inflação. A segunda linha leva em conta o mesmo critério administrativo, mas exclui, no cálculo da renda domiciliar *per capita*, os valores recebidos do Programa Bolsa Família, o que aproxima a metodologia da adotada pelo critério de elegibilidade do CMIC. Finalmente, a terceira linha de extrema pobreza se baseia no valor de R\$209, que em 2023, correspondia à linha internacional de US\$2,15 por dia (MIRO ET AL, 2024). Os valores são apresentados para diferentes grupos etários.

FIGURA 3: Taxa de extrema pobreza no estado do Ceará, por faixas etárias e segundo diferentes critérios (2023)

¹⁵ Para o cálculo, Rocha (2019) utilizou uma linha de pobreza variável, baseada nos preços de cada localidade.

¹⁶ Seguindo a linha administrativa de extrema pobreza, fixada em R\$70,99.



Fonte: PNAD-C (2023).

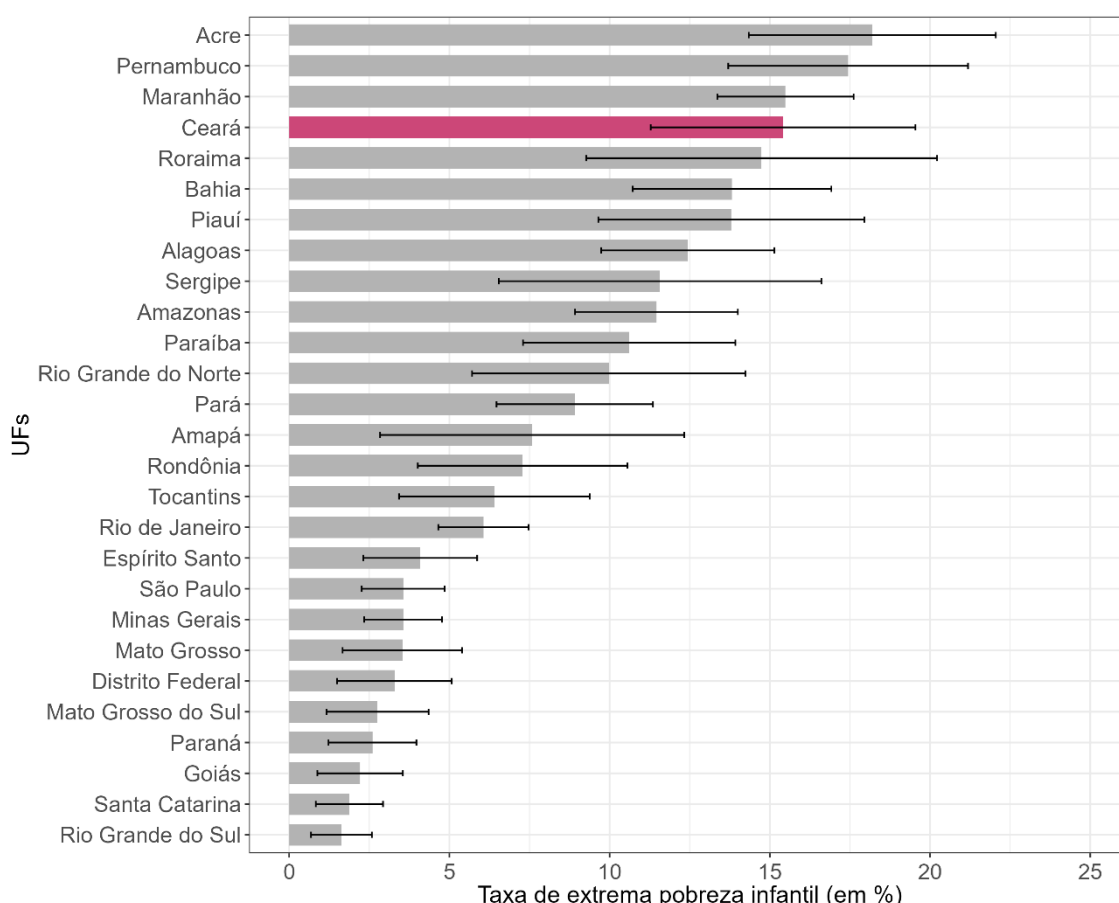
Nota: Valores nominais e intervalos de confiança calculados para 95% de confiança.

Os resultados atestam que as taxas de extrema-pobreza, considerando a linha administrativa, são baixas. Contudo, quando consideramos as duas outras linhas de extrema-pobreza, o indicador aumenta consideravelmente e passa a apresentar diferenças notáveis entre as faixas etárias.

As taxas de extrema pobreza são maiores entre as crianças e adolescentes. Segundo o critério de elegibilidade do CMIC, que desconsidera os pagamentos do Programa Bolsa Família no cálculo da renda domiciliar *per capita*, cerca de 1/5 das crianças de 0 a 5 anos completos seriam incluídas no Programa. Para as faixas etárias iniciais, a diferença entre os valores das taxas de extrema pobreza segundo o critério do CMIC e a linha internacional de R\$ 209 não são estatisticamente significativas.

Ainda partindo dos microdados da PNAD-C, a Figura 4 apresenta a taxa de extrema pobreza entre as Unidades Federativas (UFs) do Brasil, considerando o critério da PPC e o grupo etário com idade entre 0 e 5 anos completos. Ainda que os intervalos de confiança sejam grandes, o estado do Ceará ocupa a quarta posição no *ranking* dos estados brasileiros com maior taxa de extrema pobreza infantil, situação que afeta mais de 15% das crianças com 0 a 5 anos. Em outras palavras, o bem-estar infantil ainda é um tema que compõe, dada a magnitude da extrema pobreza e os avanços normativos recentes, a agenda pública de proteção social no estado.

FIGURA 4: Taxas de extrema pobreza infantil (0 a 5 anos completos) segundo a PPC (Renda domiciliar *per capita* abaixo de R\$ 209), em 2023



Fonte: PNAD-C (2023).

Nota: Valores nominais e intervalos de confiança calculados para 95% de confiança.

Por meio dos questionários sociofamiliares, a caracterização dos beneficiários do CMIC tem fundamentado o planejamento estratégico do programa em cada ciclo da gestão pública. Inicialmente, o desafio do poder público estadual era aprimorar os sistemas de indicadores, o que passaria a balizar decisões sobre a permanência ou exclusão dos beneficiários (Monteiro; Conceição, 2018). Nos anos seguintes, o objetivo foi aprofundar os diagnósticos sobre as condições de vida das famílias beneficiárias.

Em 2019, o governo do estado do Ceará realizou uma pesquisa piloto no município de Caucaia, que identificou a necessidade de monitorar o acesso a políticas e equipamentos públicos por parte dos beneficiários do CMIC. A pesquisa justificou uma nova estratégia de mobilização de agentes sociais em cada município, dadas as poucas informações disponíveis sobre as famílias beneficiárias (CEARÁ, 2022). Desde então, questionários periódicos contemplam informações sobre as crianças e seus cuidadores principais, as condições de vida das famílias, o risco de insegurança alimentar segundo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar e as condições de acesso a serviços de saúde, assistência, trabalho e educação nos territórios (SANTANA et al, 2022).

Complementando a coleta de dados por parte dos agentes sociais, ainda em 2019, a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do governo do estado do Ceará e a

Fundação Cearense de Amparo à Pesquisa (Funcap) coletaram informações de 569 famílias em três municípios. Os resultados dos questionários identificaram um perfil bem consolidado: os responsáveis familiares costumam ser do sexo feminino, de cor parda, com média de idade de 30 anos, solteiros, com média de dois filhos, sem ensino fundamental e possuem alta percepção de fome nos domicílios (ATALIBA; BENEVIDES-FILHO, 2021). Em 2022, foi realizada uma segunda rodada de pesquisa amostral, o que subsidiou a elaboração de medidas emergenciais durante a crise econômica e sanitária provocada pela pandemia de COVID-19 (FMCSV, 2022).

Outra pesquisa, aplicada em 2021 junto a 484 famílias beneficiárias do CMIC, identificou que 1 a cada 4 mulheres apresentavam sinais de depressão, 11% haviam sofrido agressões físicas por parceiros íntimos, apenas 46% possuíam acesso a água encanada, 14% possuíam emprego remunerado e 36% experimentavam insegurança alimentar severa (Santana et al, 2023). Nesse mesmo ano, uma pesquisa desenvolvida pelo Departamento de Saúde Coletiva da Universidade Federal do Ceará (UFC) e pelas fundações Maria Cecília Souto Vidigal, Bernard Van Leer e Porticus buscou avaliar o perfil das famílias beneficiárias e as características da parentalidade¹⁷. A pesquisa identificou a prevalência de insegurança alimentar nas famílias, e além de recomendar a ampliação da oferta de políticas públicas, advogou pela ampliação do número de famílias beneficiárias.

Em suma, a delimitação do problema e o monitoramento da população potencialmente elegível ao CMIC se deu de maneira contínua ao longo dos últimos anos. A criação do benefício se estruturou em torno de uma agenda coesa de enfrentamento à pobreza e promoção do desenvolvimento infantil, em linha com os resultados dos levantamentos estatísticos e as formulações mais recentes sobre a garantia de direitos na primeira infância. Essa agenda tem se beneficiado de bases de dados secundárias oriundas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e da coleta de dados primários, via aplicação de questionários sociofamiliares.

4.2. Boas práticas nacionais e internacionais

Nos domicílios pobres com crianças pequenas, a renda oriunda do trabalho tende a ser baixa¹⁸, enquanto a renda disponível é amplamente variável, devido ao papel dos programas de transferências de renda nos sistemas de proteção social (BRADBURY; JÄNTTI; LINDAHL, 2018). Visto a relevância desses programas para o bem-estar infantil e a redução das taxas de pobreza, a partir dos anos 1990, diversos países europeus passaram a oferecer benefícios sociais às famílias com crianças pequenas (VAN MECHELEN; BRADSHAW, 2013; VAN LACKER; VAN MECHELEN, 2014). Grosso modo, as diferenças entre os benefícios residem em seu caráter universal ou focalizado.

¹⁷ Informação disponível em: <https://www.casacivil.ce.gov.br/2023/11/22/governo-do-ceara-e-fundacao-maria-cecilia-souto-vidigal-assinam-carta-compromisso-em-defesa-da-infancia/>.

¹⁸ Devido ao desemprego, poucas horas de trabalho semanais, taxaões pouco sensíveis à presença de crianças nos domicílios, baixos salários e despesas excessivas com o domicílio (VAN MECHELEN; BRADSHAW, 2013; BRADBURY; JÄNTTI; LINDAHL, 2018).

Na América Latina, a resposta se deu de maneira praticamente uníssona, via transferências de renda com condicionalidades e focalizadas nas famílias pobres. Ao contrário das políticas de emprego e previdenciárias, baseadas na experiência ocupacional da população ativa, essas transferências partem da inadequação da renda familiar a um padrão entendido como aceitável, ao que se soma a presença da população economicamente dependente nos domicílios (VUOLO, 2013). A focalização despontou como a forma mais eficiente de alocar gastos progressivos (HAGGARD; KAUFMAN, 2008), enquanto as condicionalidades balizaram a estratégia de desenvolvimento de capital humano (BARRIENTOS; DEJONG, 2004; FERNALD; GERTLER; NEUFELD, 2008; MAYER, 2010). A redução da pobreza no longo-prazo decorreria de investimentos em saúde, conhecimentos e habilidades na primeira infância.

Ao seguir esse modelo, o Brasil instituiu o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), nos anos 1990, e o Bolsa Escola e o Programa Bolsa Família, nos anos 2000. Essa estratégia se intensificou em 2012, via complemento ao benefício do Bolsa Família para as famílias com crianças de 0 a 6 anos (Oliveira; Manso; Assis, 2014)¹⁹. Outros exemplos no continente latino-americano são o *Programa Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares* (Uruguai), o *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (Argentina), o *Chile Solidario* (Chile) e o *Familias en Acción* (Colômbia), além do *Oportunidades*, nesse caso no México. Esses programas passaram a incluir benefícios fixos e variáveis, que consideram a presença de crianças nos domicílios, e atribuíram responsabilidades às famílias beneficiárias no tocante à frequência escolar e à participação em atividades de saúde.

A extrema pobreza infantil tende a ser pouco sensível ao aumento da renda média, fenômeno observado nos municípios cearenses (ASSIS; MEDEIROS; NOGUEIRA, 2017). Ou seja, o desenvolvimento econômico e a evolução dos salários não são suficientes para mitigar a vulnerabilidade socioeconômica das crianças. Visto que as famílias pobres tendem a não conseguir realizar os investimentos necessários em saúde, nutrição e educação na primeira infância, as transferências de renda são essenciais para promover o acesso a bens e serviços, com retornos positivos para a produtividade econômica e o bem-estar infantil (HECKMAN, 2006; DUNCAN; MAGNUSON; VOTRUBA-DRZAL, 2014; NEWHOUSE; SUARES-BECERRA; EVANS, 2016).

Na operacionalização das políticas socioassistenciais, assumir a presença de crianças nos domicílios faz sentido como ferramenta de focalização, dada a sobrerrepresentação das crianças na população pobre (SOUZA, 2011). A oferta de benefícios socioassistenciais para famílias com crianças pequenas é uma das iniciativas mais bem sucedidas na redução das taxas de pobreza (LEVENTI; SUTHERLAND; TASSEVA, 2019; PARADOWSKI; WOLSZCZAK-DERLACZ; SIERMINSKA, 2020). Estudos realizados em países de renda baixa e média têm atestado os efeitos positivos das transferências de renda na saúde infantil e na frequência escolar, resultado que parece não depender inteiramente das condicionalidades dos programas (SIDDIQI; RAJARAM; MILLER, 2018; RICHTERMAN et al, 2023). No continente latino-americano, os impactos positivos das transferências de renda no bem-estar e na redução da pobreza são bem documentados (ABRAMO; CECCHNI; MORALES, 2019).

¹⁹ Pouco a pouco, o critério incluiu os jovens com 7 a 15 anos e, posteriormente, as pessoas com renda familiar *per capita* inferior a R\$70.

Também se tornou um objetivo comum integrar os benefícios às iniciativas de melhoria nutricional e estimulação psicossocial das crianças (ATTANASIO et al, 2014).

O CMIC está alinhado ao “estado da arte” das políticas de transferência de renda e de proteção à primeira infância, com ênfase no papel da assistência social em neutralizar, ou pelo menos atenuar, a reprodução das desigualdades sociais na passagem entre as gerações. À transferência de renda propriamente dita, são associadas outras iniciativas públicas que compõem o Programa Mais Infância Ceará, a fim de incluir as famílias beneficiárias em serviços básicos e promover o desenvolvimento infantil. Também chama atenção que o CMIC serviu de inspiração para a reformulação do Programa Bolsa Família em 2023, via Lei n. 14.601 (BRASIL, 2023), quando considera-se a ampliação do benefício para os domicílios com crianças de 0 a 7 anos incompletos.

Do ponto de vista normativo, o CMIC seguiu a evolução da agenda brasileira acerca dos direitos das crianças, inaugurada, em sua manifestação moderna, pela Constituição Federal de 1988. Na Carta, o “*amparo às crianças e adolescentes carentes*” desponta como um objetivo prioritário da política de assistência social, combinada à oferta de creches e pré-escolas para as crianças com 0 a 6 anos (BRASIL, 1988).

Já em 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) introduziu o conceito de proteção integral à infância, instituiu a preferência das crianças na formulação e execução de políticas públicas e afirmou a “*destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude*” (BRASIL, 1990). Mais recentemente, a Lei n. 13.257 de 2016 atualizou o ECA e normatizou a atuação estatal na primeira infância. É um dever do Estado “*estabelecer políticas, planos, programas e serviços [...] que atendam às especificidades dessa faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral*” (BRASIL, 2016). O documento também conferiu prioridade à “*assistência social à família da criança*”, manifestando o objetivo de “*reduzir as desigualdades no acesso aos bens e serviços*” e a necessidade de articular ações intersetoriais e descentralizadas.

O CMIC representa o amadurecimento da agenda pública de combate à pobreza e proteção integral à infância, objetivando a garantia de direitos para as crianças socialmente vulneráveis. No estado do Ceará, o CMIC possui um papel complementar na proteção social básica, ao oferecer um benefício adicional às famílias pobres com crianças de 0 a 5 anos e 11 meses e fortalecer a interface entre as políticas voltadas à primeira infância.

4.3. Plano de atualização do diagnóstico do problema

Periodicamente, são publicados pelo IPECE relatórios que estimam as taxas de extrema pobreza com base em pesquisas domiciliares. Esses relatórios costumam utilizar a linha administrativa de extrema pobreza, a fim de identificar a prevalência da extrema pobreza nas famílias com crianças pequenas. Para aprofundar esse diagnóstico, seria importante calcular e divulgar a taxa de extrema pobreza segundo diferentes critérios, já que as desigualdades entre as faixas etárias tendem a ser subestimadas pela linha administrativa de extrema pobreza.

Também verificamos que a Secretaria de Proteção Social (SPS), em parceria com grupos de pesquisa, tem desenvolvido estudos sobre o perfil dos beneficiários. O objetivo é detalhar problemas como insegurança alimentar, baixo acesso a serviços e condições inadequadas de habitação. Essas informações são coletadas via questionários socioeconômicos e tendem a ser divulgadas em periódicos acadêmicos. Contudo, inexistem relatórios oficiais do governo do estado do Ceará que apresentem, de maneira atualizada, dados sobre o perfil do público-alvo do CMIC. Na plataforma *Big Data Social*, as informações disponíveis em novembro de 2024 se referiam ao ano de 2021²⁰. Ainda que sejam necessários cuidados quanto à divulgação de dados identificados, a publicação de informações agregadas ajudaria a evidenciar possíveis gargalos nas condições de vida e acesso à proteção social por parte das famílias extremamente pobres com crianças pequenas.

Partindo dos dados do CadÚnico, o plano de atualização poderia contar com a divulgação periódica do perfil das famílias beneficiárias, tais como as características domiciliares, o engajamento dos seus membros em atividades laborais, o acesso a creches e a escolaridade dos jovens e adultos. Diagnósticos desse tipo ajudam a dimensionar as características da extrema pobreza, a fim de subsidiar a interface entre o CMIC e as iniciativas do Programa Mais Infância Ceará. Finalmente, a divulgação dos microdados do Censo Demográfico de 2022 abre uma janela de oportunidades para a realização de diagnósticos mais detalhados sobre a extrema pobreza. Aliado aos dados do CadÚnico, o Censo Demográfico permite o exame de dados desagregados por municípios, o que não é possível na PNAD-C. A recomendação é que seja desenvolvida uma análise comparativa entre os resultados dos Censos Demográficos de 2000, 2010 e 2022, com foco em possíveis mudanças na composição da extrema pobreza e nas características dos domicílios com crianças pequenas. Um diagnóstico desse tipo subsidiaria uma revisão crítica sobre o desenho, regras e valores do CMIC.

Outros fenômenos, associados ao desenvolvimento infantil e ao acesso a serviços, serão discutidos na Seção 6 (**Análise de Resultados**), compondo um novo plano de monitoramento do CMIC.

4.4. Análise crítica do problema

Um problema comum dos benefícios focalizados é que as famílias logo acima do limiar da extrema pobreza são excluídas da transferência de renda (DE LA FUENTE; ORTIZ-JUÁREZ; RODRÍGUEZ-CASTELÁN, 2015). Essa “zona cinzenta” entre a proteção e a desproteção pública demanda a combinação entre diferentes programas de auxílio financeiro.

Além disso, a linha de extrema pobreza administrativa e oficial, fixada em R\$89, é baixa quando comparada ao critério internacional da paridade do poder de compra (PPC)²¹. A

²⁰ Informação disponível em: <https://bigdatasocial.irislab.ce.gov.br/analiticos/auxilios/cartao-mais-infancia>.

²¹ Em 2019, por exemplo, enquanto a linha de extrema pobreza oficial era de R\$89 de renda domiciliar *per capita*, seu equivalente segundo o PPC era de R\$161,56.

linha de extrema pobreza também não é atualizada automaticamente de acordo com a inflação, o que, pouco a pouco, a torna obsoleta. Muitas famílias, que seriam consideradas extremamente pobres no momento da definição do limiar da extrema pobreza (no caso do CMIC, em 2018), são excluídas das transferências nos anos seguintes. Caso o valor de R\$89 fosse corrigido mensalmente de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), o valor em maio de 2023²² seria de R\$119,55. A não atualização faz com que 21.700 crianças deixem de ser classificadas como extremamente pobres no estado do Ceará, cerca de 13% da quantidade de crianças pobres, seguindo a atual metodologia de cálculo.

Os procedimentos identificam as crianças socialmente vulneráveis que estão imediatamente acima do valor da linha de pobreza administrativa. A isso, se soma o uso do índice de vulnerabilidade do IPECE como um critério de priorização das famílias, considerando o teto da distribuição dos benefícios. Desde a ampliação do número de benefícios para 150 mil famílias em 2020, essa meta permanece estável, pelo menos até o ano de 2027. Um dos desafios é conciliar a definição de metas de execução física e financeira com a volatilidade da renda familiar, o que atribui ainda mais importância ao monitoramento das condições de vida das famílias beneficiárias.

Outro tema relevante é o estudo da pobreza infantil a partir da intersecção entre renda, condições de habitação, saneamento, educação e saúde. Alguns dados são ilustrativos. Em 2017, cerca de 9,7% das crianças cearenses com até 6 anos de idade residiam em domicílios sem banheiro, 63,3% em domicílios sem rede coletora de esgoto, 26,1% em domicílios sem coleta de lixo e 4,6% em domicílios cujas paredes eram revestidas com material precário (BRITO; PONTES; FROTA, 2018). Em 2023, 42% das crianças entre 0 e 4 anos experimentavam algum tipo de insegurança alimentar²³ (IPECE, 2024). Esses indicadores não apenas caracterizam a pobreza monetária, como variáveis suplementares, mas também podem ser utilizados para elaborar um índice de pobreza multidimensional. No Ceará, o indicador multidimensional de pobreza tende a ser mais estável do que o indicador monetário, em decorrência da reprodução das desigualdades de infraestrutura urbana ao longo do tempo (ARAUJO; MORAIS; CRUZ, 2013).

Apesar de o CMIC reconhecer as condições de moradia como um critério de elegibilidade, a renda monetária e o índice elaborado pelo IPECE são tratados como um filtro inicial de potenciais beneficiários. Esse índice também serve para selecionar um grupo prioritário entre as famílias extremamente pobres, escolha que se deu por limites orçamentários. O seu uso não repercute na elaboração de um indicador multidimensional de pobreza, e dado o teto do número de famílias beneficiárias, é preciso refletir sobre a escala da intervenção, visto que cerca de 10% das famílias extremamente pobres possuem acesso ao CMIC.

Também existem riscos decorrentes da aplicação de condicionalidades. Os municípios são responsáveis pelas iniciativas de atualização cadastral do CadÚnico, tais como as entrevistas, mutirões e visitas domiciliares. Caso um município possua baixa Taxa de Atualização Cadastral (TAC)²⁴, existe a chance de as famílias potencialmente elegíveis

²² Exatamente 5 anos após o estabelecimento dessa linha de extrema pobreza.

²³ Para a faixa com 18 a 49 anos, o indicador era de 36%.

²⁴ A proporção de cadastros do CadÚnico atualizados há pelo menos 2 anos.

serem excluídas do benefício, ao não cumprirem um dos critérios de condicionalidade do CMIC. Se cabe ao município implementar estratégias de diálogo com o público de baixa renda, via mutirões, postos itinerantes e campanhas de cadastramento e atualização cadastral. As lacunas nas capacidades locais de gestão do CadÚnico repercutem em prejuízos à cobertura do CMIC.

Outro possível gargalo é o não cumprimento das condicionalidades por parte das famílias mais vulneráveis. No caso do Programa Bolsa Família, a escolaridade da mãe é uma preditora do atendimento da frequência escolar das crianças (ABREU; AQUINO, 2017), o que faz com que a origem social exerça um papel importante no cumprimento dessa condicionalidade. Já a respeito da participação em atividades do PAIF e PAEFI, as famílias pobres, especialmente nos arranjos monoparentais chefiados por mulheres, costumam enfrentar obstáculos para conciliar atividades familiares e produtivas. Se o uso das condicionalidades não é consensual no debate especializado (CHANG, 2015), é preciso que se tenha clareza sobre o papel de cada condicionalidade na garantia dos direitos durante a primeira infância.

A transferência de renda deve ser combinada a outras iniciativas, como por exemplo, a oferta de creches públicas (BERGER; PAXSON; WALDFOGEL, 2009; NELL; EVANS; GORNICK, 2016). Em países sem políticas consolidadas de cuidado infantil, os valores das transferências de renda se tornam negativos após os gastos familiares com creches (VAN MECHELEN; BRADSHAW, 2013). A socialização do cuidado das crianças potencializa a entrada das mulheres em idade ativa no mercado de trabalho, com efeitos positivos sobre a renda familiar. Quando não acompanhada de subsídios ao cuidado de crianças, a abordagem focada na parentalidade positiva possui o potencial de estigmatizar as famílias pobres (WIEGERS, 2002). Vale lembrar que, no Brasil, os municípios são responsáveis pela oferta de creches e escolas de educação infantil, cabendo aos estados a indução de boas práticas via incentivos financeiros e acordos de cooperação²⁵(ATALIBA; BENEVIDES FILHO, 2021).

A despeito de esforços recentes para a ampliação do acesso à educação infantil no estado do Ceará, entre junho e agosto de 2024, 85% dos municípios cearenses possuíam filas para matrículas em creches, totalizando 19.159 crianças com até 4 anos de idade na fila de espera²⁶. Não existem dados publicamente disponíveis sobre a cobertura das creches para as crianças de famílias beneficiárias do CMIC. Ainda assim, o panorama deixa dúvidas sobre a efetividade da articulação entre a transferência de renda, o acesso a serviços essenciais e a promoção do desenvolvimento integral na primeira infância.

5. Análise de Desenho

²⁵ No Ceará, um bom exemplo é a distribuição do ICMS para os municípios com bons resultados educacionais no ensino fundamental.

²⁶ <https://gaepebrasil.com.br/wp-content/uploads/2024/09/Apresentacao-Retrato-Educacao-Infantil-ok.pdf>.

5.1. Teoria da Mudança (TdM)

Em pesquisa documental, foi constatado que o governo do estado do Ceará estruturou uma Teoria da Mudança (TdM) para o CMIC (SANTANA, 2022a). Contudo, a partir de contato com a Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos, por meio da plataforma Ceará Transparente, o governo do estado informou apenas eixos estratégicos da política pública, que ainda não haviam sido conectados via relações de causa e efeito:

Eixos do CMIC

1. Reduzir a mortalidade neonatal e fetal;
2. Ampliar o percentual de crianças das 48 mil famílias mais vulneráveis em atividades de estimulação integral;
3. Ampliar a inclusão produtiva das famílias mais vulneráveis;
4. Reduzir a insegurança alimentar e nutricional das famílias em extrema pobreza;
5. Reduzir a violência doméstica contra a criança;
6. Garantir o acesso à creche às crianças de 0 a 6 anos das 48 mil famílias mais vulneráveis;
7. Promover a melhoria da qualidade de educação infantil;
8. Reduzir o número de famílias que vivem em condições inadequadas de habitação;
9. Desenvolver um modelo de gestão integrada para as políticas de 1ª infância para as famílias mais vulneráveis.

Fonte: Secretaria de Proteção Social (2024), em resposta na plataforma Ceará Transparente²⁷.

Dialogando com as normativas e objetivos do CMIC, a equipe do FGV CLEAR elaborou uma Teoria do Programa para o CMIC: **SE** benefícios de transferência de renda forem pagos às famílias em extrema pobreza com crianças pequenas, e **SE** cursos profissionalizantes e atividades de fortalecimento de vínculo familiar e comunitário forem oferecidos a essas famílias, **ENTÃO** as condições financeiras das famílias beneficiárias serão ampliadas e as práticas parentais e de suporte comunitário serão aprimoradas, **O QUE** propiciará uma redução da extrema pobreza infantil e uma melhora do desenvolvimento cognitivo, motor, socioemocional, de linguagem e de comportamento adaptativo das crianças socialmente vulneráveis, interrompendo o ciclo intergeracional da pobreza.

Partindo dessa Teoria do Programa, foi criada uma Teoria da Mudança (TdM) para o CMIC. O objetivo é conectar, por meio de uma ferramenta gráfica de fácil compreensão, os insumos (recursos financeiros, humanos e tecnológicos à disposição dos gestores do programa), atividades (ações realizadas), produtos (bens e serviços entregues), resultados (melhorias de curto prazo para o público beneficiário) e impactos esperados (efeitos positivos de médio e longo-prazo, configurando os objetivos estratégicos do programa). A TdM encontra-se ao final deste documento.

²⁷ Solicitação 6972558 na plataforma Ceará Transparente.

5.1.1.1. Insumos

As atividades do CMIC são custeadas com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Ceará (FECOP). Entre 2019 e 2024, o orçamento destinado ao CMIC na Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado aumentou aproximadamente 107%²⁸, como resultado do aumento do valor do benefício e do número de beneficiários. Esse valor diz respeito apenas ao pagamento dos benefícios, sem contar as atividades que compõem o Programa Mais Infância Ceará.

No tocante aos recursos humanos, a equipe da Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos do governo do estado é responsável pela gestão do CMIC, enquanto a lista de famílias por município, o monitoramento das metas e os diagnósticos socioeconômicos são desenvolvidos pelo IPECE. A efetivação dos cadastros é realizada pelas equipes de referência da Proteção Social Básica em cada município, que também atuam na mediação entre o governo do estado e os beneficiários.

Com relação às atividades de parentalidade positiva, o governo do estado conta com a parceria de equipes de organizações da sociedade civil, sobretudo no âmbito da coalização formada pelas fundações Maria Cecília Souto Vidigal, Bernand Van Lee e Porticus. Por sua vez, os cursos de qualificação profissional são oferecidos conjuntamente pela Fundação Universidade Estadual do Ceará (FUNECE) e pela Secretaria da Ciência, Tecnologia e Educação Superior (SECITEC). Finalmente, o Banco do Brasil é responsável pela inscrição das famílias no sistema bancário e pelo pagamento dos benefícios.

As regras do CMIC são definidas por legislação estadual (Lei n. 17.380 e Decreto n. 33.905), enquanto as diretrizes mais amplas são reguladas pelo Marco Legal da Primeira Infância (Lei n. 13.257). Assim como para as demais políticas de assistência social, os dados do CadÚnico servem como ferramenta de monitoramento e vigilância socioassistencial, garantindo a interoperabilidade dos dados de diferentes programas e propiciando o mapeamento das características da população extremamente pobre nos municípios.

Na etapa de insumos, existe o risco de contingenciamento de verbas, o que poderia ocorrer via interrupção das transferências entre a Secretaria da Fazenda e a Secretaria de Proteção Social. Esse fluxo define a alocação orçamentária do FECOP, ainda que, desde 2017, não tenham sido registrados episódios nos quais o problema ocorreu. Além disso, caso a Secretaria de Proteção Social, a FUNECE, a SECITEC e as equipes de referência da Proteção Social Básica disponham de poucos profissionais para atuarem nas atividades de gestão do CMIC, ou se esses profissionais experimentarem uma alta rotatividade ocupacional, a execução do programa fica comprometida. Também existe o risco de encerramento da coalização formada por organizações da sociedade civil, o que enfraqueceria algumas iniciativas importantes do Programa Mais Infância Ceará, sobretudo as atividades de incentivo à parentalidade positiva. Esse risco atesta a importância de o governo do estado contar com um sistema estruturado de promoção do desenvolvimento infantil, por meio das atividades do PAIF, PAEFI e ações complementares, a fim de reduzir a dependência do CMIC em relação a acordos, convênios e parcerias com o setor privado.

²⁸ Em valores corrigidos pelo IPCA, o orçamento destinado ao CMIC foi de R\$93.345.776,29 em 2019, e de R\$193.253.954,00 em 2024.

5.1.2. Atividades

O primeiro passo, para a operacionalização do CMIC, é listar as famílias elegíveis e prioritárias, com base nos critérios de focalização e seleção das famílias socialmente vulneráveis. Essa atividade é realizada anualmente pelo IPECE, que, em seguida, envia a lista de potenciais beneficiários às secretarias municipais de assistência social. Neste estágio, há o risco de que os municípios apresentem uma Taxa de Atualização Cadastral (TAC) muito baixa, o que poderia excluir muitas famílias extremamente pobres e com crianças pequenas do CMIC, devido à falta de atualização do registro no CadÚnico nos últimos dois anos. Assim como outros programas socioassistenciais, o CMIC depende de equipes e práticas de gestão eficientes do CadÚnico, para assegurar o acesso das famílias em situação de vulnerabilidade social às políticas não contributivas.

Os municípios são responsáveis por elaborar pareceres sobre o cumprimento dos critérios de elegibilidade, cabendo ao governo do estado validar os cadastros. Caso os municípios atrasem a elaboração e submissão dos pareceres, as famílias podem não ser incluídas em tempo hábil no sistema de pagamentos. Em outras palavras, o CMIC inclui uma etapa adicional de cadastro além das atividades já realizadas pelo CadÚnico, o que reforça a necessidade de um sistema robusto de vigilância socioassistencial. Após a submissão dos pareceres por parte dos municípios e a validação dos cadastros pelo governo do estado, as famílias beneficiárias são inscritas no sistema de pagamentos.

Um segundo grupo de atividades é a oferta de bens e serviços. O foco do CMIC é o pagamento mensal às famílias beneficiárias, com duração de 1 a 72 meses, dependendo da idade das crianças. Também é esperado que os adultos das famílias beneficiárias sejam matriculados em cursos de qualificação profissional.

Ademais, cada município deve possuir ao menos um Agente Social do Mais Infância Ceará, responsável pelo contato com as famílias beneficiárias. Visto que muitos municípios não possuem os recursos necessários para contratação de pessoal, o governo do estado concede, anualmente, bolsas para a contratação de Agentes Sociais nos municípios. Essa atividade visa garantir que as atividades do CMIC sejam executadas nos 184 municípios cearenses.

Contando com os Agentes Sociais já contratados, a realização de visitas domiciliares estrutura uma série de outras atividades, servindo de esteio para a implementação de atividades de fortalecimento de vínculo e para a aplicação de questionários sociofamiliares. Estas últimas permitem ao estado monitorar a frequência escolar das crianças e a atualização do cartão vacinal, além de subsidiar a caracterização das famílias beneficiárias. Logo, a falta de recursos financeiros e humanos para a realização das visitas domiciliares é um risco importante do CMIC, visto que inviabilizaria o acompanhamento das famílias beneficiárias e a implementação de atividades do Programa Mais Infância Ceará. Outro risco é a possível resistência das famílias em fornecerem informações aos Agentes Sociais, o que levaria a uma baixa aderência das famílias beneficiárias em relação à aplicação dos questionários sociofamiliares.

Finalmente, as famílias beneficiárias do CMIC são classificadas como prioritárias no acesso a serviços essenciais, o que deve fundamentar o encaminhamento das crianças socialmente vulneráveis para creches, escolas de educação infantil e espaços de lazer.

5.1.3. Produtos, resultados e impactos

O produto mais importante do CMIC é o pagamento dos benefícios mensais. Também é esperado que as atividades de fortalecimento de vínculo familiar e comunitário, bem como os cursos de qualificação profissional, tenham sido disponibilizadas às famílias beneficiárias. O risco é que as famílias não participem das atividades de fortalecimento de vínculo, possivelmente devido ao formato das atividades, à inexperiência dos Agentes Sociais ou ao baixo reconhecimento das especificidades socioculturais das famílias em situação de extrema pobreza.

O acompanhamento das famílias, via aplicação de questionários sociofamiliares, garante que as elas sejam periodicamente caracterizadas, enquanto a frequência escolar e os cartões vacinais das crianças pequenas são monitorados pelo governo do estado. Nessa etapa, o principal risco é que, devido à baixa cobertura e periodicidade dos questionários, as famílias beneficiárias não sejam monitoradas anualmente, o que torna os dados da plataforma *Big Data Social* defasados e pouco representativos.

O CMIC é a porta de entrada para outras iniciativas públicas, que estruturam o Programa Mais Infância Ceará. Durante a vigência do benefício, é esperado que as crianças pequenas sejam encaminhadas para creches, escolas de educação infantil e espaços de lazer, sendo consideradas como prioritárias no acesso a esses serviços. Caso esse objetivo estratégico seja prejudicado pela ausência de normativas claras, responsáveis por definir as atividades e os atores envolvidos na priorização das famílias beneficiárias no acesso a serviços essenciais, a priorização se torna apenas uma recomendação, sem efeitos práticos. Não raras as vezes, os municípios necessitam de apoio para materializarem as prerrogativas da política socioassistencial, o que condiciona a interface entre o CMIC e a oferta de serviços às capacidades locais de implementação das iniciativas de desenvolvimento infantil.

Somado ao benefício mensal, o fortalecimento das capacidades de geração de renda das famílias beneficiárias, via cursos de qualificação profissional, aumenta a renda das famílias extremamente pobres. Por trás desse nexo causal, existe a hipótese de que a participação nos cursos profissionalizantes fomenta o acesso às oportunidades ocupacionais. Essa hipótese não deve ser tomada de maneira apriorística, sendo necessário monitorar os egressos dos cursos profissionalizantes no mercado de trabalho. Como consequência da elevação da renda familiar, a insegurança alimentar e nutricional das crianças pequenas deve diminuir no estado.

Por sua vez, as atividades de fortalecimento de vínculo familiar e comunitário aprimoram as práticas parentais e de suporte comunitário às crianças. Para que isso ocorra, é necessário que as atividades sejam capazes de transformar as práticas parentais e de suporte comunitário, no tempo de vigência do CMIC, diminuindo o uso de práticas

coercitivas e violentas. É essencial que sejam estabelecidos conceitos claros do que são as práticas parentais entendidas como adequadas, e de que forma as atividades do Programa Mais Infância Ceará são capazes de transformar aspectos comportamentais em pouco tempo.

O CMIC, aliado à estratégia de monitoramento das famílias beneficiárias, deve assegurar que um maior número de crianças – incluindo as mais velhas, além daquelas com até 5 anos e 11 meses – frequente a escola. Além disso, deve contribuir para a melhoria das condições de saúde das crianças menores. A hipótese por trás dessa estratégia é que o monitoramento da frequência escolar e do cartão vacinal incentiva o acesso e a permanência em serviços de educação e saúde. As condicionalidades seriam ferramentas de promoção de direitos na primeira infância, interrompendo a transmissão familiar de desvantagens sociais.

A caracterização das famílias beneficiárias, por meio dos questionários sociofamiliares e do encaminhamento das crianças para serviços do Programa Mais Infância Ceará, resulta em um fortalecimento das políticas públicas voltadas à primeira infância. Essas políticas passam a reconhecer as necessidades e especificidades das crianças pequenas nas famílias em situação de extrema pobreza. Para que isso ocorra, a caracterização das famílias beneficiárias deve ser utilizada pelo poder público nas tomadas de decisão, considerando os diagnósticos das características e das necessidades das crianças pequenas nos municípios. Além de disponibilizar as informações na plataforma *Big Data Social*, é preciso integrar os resultados dos questionários à gestão dos serviços socioassistenciais, por meio da pactuação de metas e do uso de indicadores de monitoramento.

O aumento da frequência escolar das crianças e o acesso a equipamentos de saúde, somados ao fortalecimento das políticas públicas voltadas à primeira infância, desembocam em um resultado sintético. Espera-se que as crianças em situação de vulnerabilidade social passem a usufruir dos serviços essenciais, condição fundamental para a garantia de direitos na primeira infância.

O CMIC possui impactos esperados de médio e de longo-prazo. No médio prazo, a melhoria das condições financeiras das famílias beneficiárias reduz a taxa de extrema pobreza no estado. A hipótese é que o complemento da renda, levando em conta sua duração, valores e critérios de focalização, é suficiente para reduzir a extrema pobreza infantil. Vale lembrar que o CMIC utiliza a linha de extrema pobreza administrativa, definida em R\$89. Contudo, esse indicador pode não ser o mais adequado para sinalizar os efeitos positivos do CMIC nas condições de vida das famílias em situação de vulnerabilidade social, devido à sua baixa sensibilidade às variações da extrema pobreza entre diferentes faixas de renda.

Já a redução da insegurança alimentar e o aprimoramento das práticas parentais e de suporte comunitário melhoram o desenvolvimento infantil das crianças socialmente vulneráveis, nas dimensões motora, cognitiva, socioemocional, de linguagem e de comportamento adaptativo. Para que isso ocorra, é necessário que o aprimoramento das práticas parentais e de suporte comunitário incorra em ganhos mensuráveis de desenvolvimento infantil. De maneira complementar, o maior acesso a serviços essenciais,

como parte da estratégia do Programa Mais Infância Ceará, deve promover condições plenas de cidadania e o desenvolvimento integral na primeira infância.

Esses dois impactos de médio prazo se combinam e contribuem para a interrupção do ciclo intergeracional da pobreza, configurando o impacto de longo prazo do CMIC. É esperado que a garantia do desenvolvimento integral na primeira infância, via transferência de renda e implementação de iniciativas intersetoriais, eleve o acesso a oportunidades sociais no longo-prazo e amplie o horizonte de realizações pessoais.

A adoção de diferentes estratégias e temporalidades na execução do CMIC, decisão motivada pelo desafio de combater a extrema pobreza infantil e seus efeitos negativos no desenvolvimento das crianças, torna o programa notavelmente complexo. Isso reforça a importância de um plano de monitoramento que cubra todas as etapas da TdM, a fim de identificar eventuais falhas na implementação e na teoria do programa.

6. Análise de Resultados

6.1. Monitoramento de indicadores

O plano de monitoramento do CMIC está sob responsabilidade da SEPLAG e do IPECE. Nele, constam cinco indicadores direcionados às atividades e produtos listados na TdM, somados a dois indicadores que, de maneira transversal, voltam-se à estruturação das iniciativas de Proteção Social Básica e do Programa Mais Infância Ceará nos municípios. Esses indicadores são apresentados no PPA (com exceção da Taxa de Cobertura e da proporção de participantes do Programa Mais Infância Ceará inscritos em cursos profissionalizantes) e analisados nos relatórios anuais divulgados pelo IPECE.

O primeiro indicador é a quantidade de benefícios concedidos para as famílias extremamente pobres. Esse indicador traduz, ao mesmo tempo, uma meta de produto (*“pagamentos mensais de R\$100 despendidos às famílias beneficiárias durante 1-72 meses”*) e um teto para a execução orçamentária. A quantidade de benefícios concedidos é apurada mensalmente e constitui um indicador prioritário no plano de monitoramento.

O segundo indicador é a concessão de bolsas aos Agentes Sociais do Mais Infância Ceará. Esse indicador de atividade (*“conceder bolsas aos Agentes Sociais do Mais Infância Ceará nos municípios”*) é apurado anualmente e visa garantir que os municípios possuam as condições mínimas para a implementação do CMIC.

Já o terceiro indicador, a quantidade de visitas domiciliares, sinaliza um indicador de atividade na TdM (*“realizar visitas nos domicílios das famílias beneficiárias, por meio dos Agentes Sociais, equipes de referência do SUAS e instituições parceiras”*). Seu objetivo é mensurar o alcance dessa atividade, sendo que é contabilizada uma visita por família. Vale notar que, assim como expresso no Quadro 2, esse indicador foi incluído no PPA apenas para o período 2024-2027.

O quarto indicador é a Taxa de Cobertura do CMIC. Esse indicador é a razão entre o número de famílias com acesso ao CMIC e o número de famílias em extrema pobreza com crianças pequenas no domicílio. A Taxa de Cobertura é um indicador prioritário com atualização mensal, e seu objetivo é operacionalizar um dos produtos do CMIC (*“pagamentos mensais de R\$100 despendidos às famílias beneficiárias durante 1-72 meses”*). Nas metas do PPA de 2024-2027, o Governo do estado optou por utilizar a quantidade de benefícios concedidos, e não a Taxa de Cobertura, como indicador de monitoramento do CMIC.

O quinto indicador é a quantidade de participantes do Programa Mais Infância Ceará beneficiados com cursos de qualificação profissional. É esperado que os cursos ampliem o acesso a oportunidades ocupacionais, com efeitos positivos sobre as taxas de extrema pobreza infantil. Esse indicador materializa um dos produtos da TdM (*“adultos beneficiados com cursos de qualificação profissional”*) e é apurado trimestralmente pelo IPECE, visto que os cursos possuem curta-duração, o que torna seus números amplamente variáveis ao longo do ano.

Em complemento aos indicadores anteriores, dois indicadores se voltam às condições de implementação das Políticas de Proteção Social Básica e das iniciativas do Programa Mais Infância Ceará nos municípios: a execução de ações de monitoramento e assessoramento às equipes técnicas dos municípios, com apuração anual para a quantidade de municípios contemplados; e a oferta de capacitação aos trabalhadores da Proteção Social Básica, com foco na prestação dos Serviços Socioassistenciais no Programa, indicador que possui apuração anual para a quantidade de trabalhadores contemplados.

Na plataforma *Big Data Social*, para o público em geral, constam informações gerais sobre o estado do Ceará. As informações granulares são passíveis de acesso apenas por gestores públicos. Essa escolha se justifica pelas normativas vigentes na Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD). Em acesso realizado em 28 de agosto de 2024, os dados do Cartão Mais Infância Ceará se referiam apenas ao ano de 2021²⁹, o que tornava a ferramenta desatualizada para o público em geral.

6.2. Análise das metas e resultados

Os quadros a seguir apresentam os indicadores de monitoramento do CMIC, o ano de apuração, se havia meta estabelecida para o período e se a meta foi alcançada (verde para meta alcançada, vermelho para meta não alcançada e cinza para ausência de meta e/ou apuração do indicador).

O Quadro 5 apresenta a quantidade de benefícios concedidos, indicador que resume o compromisso do governo do estado em complementar o valor do Programa Bolsa Família para as famílias extremamente pobres com crianças de 0 a 5 anos e 11 meses nos domicílios. Na prática, a quantidade de famílias extremamente pobres com crianças pequenas é maior do que o compromisso estabelecido para cada ano, e assim, o índice de vulnerabilidade elaborado pelo IPECE serve para priorizar as famílias mais vulneráveis.

²⁹ Informação disponível em: <https://bigdatasocial.irislab.ce.gov.br/analiticos/auxilios/cartao-mais-infancia>.

Dado que o estoque de famílias extremamente pobres é muito superior à meta, a probabilidade de não cumprimento da meta é muito baixa. O ponto positivo, a esse respeito, foi o aumento da meta na passagem de 2020 para 2021, quando o número de benefícios concedidos triplicou em face da pandemia de COVID-19.

QUADRO 5: Quantidade de benefícios concedidos pelo CMIC (2020-2023)

INDICADOR	ANO	VALOR ALCANÇADO (número de benefícios)	META (número de benefícios)	META ALCANÇADA
Quantidade de benefícios concedidos	2020	48.655	45.000	Sim
Quantidade de benefícios concedidos	2021	150.000	150.000	Sim
Quantidade de benefícios concedidos	2022	150.000	150.000	Sim
Quantidade de benefícios concedidos	2023	150.000	150.000	Sim

Fonte: Elaboração própria, com base em relatórios do IPECE (CEARÁ, 2020; CEARÁ, 2021f; CEARÁ, 2022; CEARÁ, 2023) e no Relatório de Avaliação do PPA de 2020-2023 (SPG CEARÁ, 2023).

Por sua vez, a quantidade de bolsas concedidas para os Agentes Sociais do Mais Infância Ceará, disponível no Quadro 6, constava no PPA para o ciclo 2020-2023, mas seu valor foi apurado pelo IPECE apenas no ano de 2023 (pelo menos quando são considerados os relatórios publicamente disponíveis). Na ocasião, foram concedidas 160 bolsas, número inferior à meta de 1 bolsa para cada município cearense (184 no total). Para indicadores desse tipo, cuja unidade de análise é o município, é essencial que sejam identificados os bens e serviços disponibilizados para cada um. Cabe averiguar se os municípios sem oferta de bolsas foram capazes de contratar Agentes Sociais com recursos próprios, ou se direcionaram trabalhadores da Proteção Social Básica para a prestação dos serviços do CMIC. Também devem ser considerados o perfil dos profissionais (formação e tempo de experiência), a oferta de treinamentos e a quantidade de tempo de serviço, pois a alta rotatividade dos profissionais pode prejudicar as relações de confiança com as famílias beneficiárias. Sobre o assunto, chama atenção a oferta de apenas 184 bolsas para todo o estado, uma bolsa por município³⁰, o que torna absolutamente desafiador acompanhar as famílias e aplicar os questionários sociofamiliares nas cidades com grande número de beneficiários.

³⁰ Informação disponível em: <https://www.sps.ce.gov.br/agentes-sociais-mais-infancia/>.

QUADRO 6: Concessão de bolsas para os Agentes Sociais do Mais Infância Ceará (2020-2023)

INDICADOR	ANO	VALOR ALCANÇADO (número de municípios)	META (número de municípios)	META ALCANÇADA
Concessão de bolsas para os Agentes Sociais do Mais Infância Ceará	2020	Sem valor	184	Sem apuração
Concessão de bolsas para os Agentes Sociais do Mais Infância Ceará	2021	Sem valor	184	Sem apuração
Concessão de bolsas para os Agentes Sociais do Mais Infância Ceará	2022	Sem valor	184	Sem apuração
Concessão de bolsas para os Agentes Sociais do Mais Infância Ceará	2023	160	184	Não

Fonte: Elaboração própria, com base em relatórios do IPECE (CEARÁ, 2020; CEARÁ, 2021f; CEARÁ, 2022; CEARÁ, 2023) e no Relatório de Avaliação do PPA de 2020-2023 (SPG CEARÁ, 2023).

Já o Quadro 7 informa a quantidade de visitas domiciliares realizadas. Por meio destas visitas, são implementadas as ações de acompanhamento dos beneficiários e de implementação de atividades de fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários. Porém, esse indicador não constava nas metas do PPA no período 2020-2023, sendo incluído apenas no ciclo 2024-2027. Ainda assim, o IPECE apurou a quantidade de visitas domiciliares realizadas em 2022 (59.869 visitas) e 2023 (39.526 visitas). A queda de 33,9% da quantidade de famílias atendidas pelas visitas domiciliares entre 2022 e 2023 levanta dúvidas sobre a cobertura dos diagnósticos socioeconômicos, bem como acerca das atividades de acompanhamento e encaminhamento para serviços essenciais. Chama atenção, assim como disponível no Quadro 2, o fato de que o indicador apurado em 2023 é inferior à meta estabelecida para o ano de 2024 (49.000 visitas) e para os anos de 2025-2027 (65.221 visitas a cada ano). Mesmo com o cumprimento da meta, menos da metade das 150 mil famílias com acesso ao CMIC seriam cobertas pelas visitas. As demais famílias contam com informações desatualizadas, para além dos dados já existentes no CadÚnico, e podem não se beneficiar das atividades complementares do Programa Mais Infância Ceará.

QUADRO 7: Famílias atendidas por meio de visitas domiciliares (2020-2023)

INDICADOR	ANO	VALOR ALCANÇADO (número de famílias)	META (número de famílias)	META ALCANÇADA
Famílias atendidas por meio de visitas domiciliares	2020	sem valor	Sem meta no PPA	Sem apuração
Famílias atendidas por meio de visitas domiciliares	2021	sem valor	Sem meta no PPA	Sem apuração
Famílias atendidas por meio de visitas domiciliares	2022	59.869	Sem meta no PPA	Sem apuração
Famílias atendidas por meio de visitas domiciliares	2023	39.526	Sem meta no PPA	Sem apuração

Fonte: Elaboração própria, com base em relatórios do IPECE (CEARÁ, 2020; CEARÁ, 2021f; CEARÁ, 2022; CEARÁ, 2023) e no Relatório de Avaliação do PPA de 2020-2023 (SPG CEARÁ, 2023).

Dentre os indicadores, talvez o mais sensível seja a Taxa de Cobertura do CMIC, visto que um dos impactos previstos na TdM (*“redução da extrema pobreza infantil”*) assume como hipótese que *“o complemento da renda, considerando sua duração, valores e cobertura, é suficiente para reduzir a extrema pobreza infantil”*. Logo, uma baixa Taxa de Cobertura limitaria o alcance do CMIC no estado, com efeitos reduzidos sobre as condições de vida da população extremamente pobre. A apuração do indicador está disponível no Quadro 8.

QUADRO 8: Taxa de Cobertura do CMIC (2020-2023)

INDICADOR	ANO	VALOR ALCANÇADO (em %)	META (em %)	META ALCANÇADA
Taxa de cobertura do CMIC (%)	2020	92,03	87,79	Sim
Taxa de cobertura do CMIC (%)	2021	55,85	87,79	Não
Taxa de cobertura do CMIC (%)	2022	52,1	55	Não
Taxa de cobertura do CMIC (%)	2023	52,1	55,85	Não

Fonte: Elaboração própria, com base em relatórios do IPECE (CEARÁ, 2020; CEARÁ, 2021f; CEARÁ, 2022; CEARÁ, 2023) e no Relatório de Avaliação do PPA de 2020-2023 (SPG CEARÁ, 2023).

Em 2020, o CMIC possuía meta de cobertura de 87,79%, enquanto o valor alcançado foi de 92,03%, garantindo o cumprimento da meta. Contudo, a revisão do índice de vulnerabilidade do IPECE durante a pandemia de COVID-19 elevou o público potencialmente elegível do CMIC, enquanto o aumento da meta de execução orçamentária para a distribuição de benefícios não aumentou com a mesma intensidade. De acordo com o Governo do estado, isso diminuiu a Taxa de Cobertura e a distanciou da meta, alcançando apenas 55,85% do público potencialmente elegível. Nos anos seguintes, a mudança motivou o uso de metas mais modestas, que, além disso, não foram alcançadas: 52,1% em 2022, para uma meta de 55%; e o mesmo valor de 52,1% em 2023, para uma meta de 55,85%.

A Taxa de Cobertura é analisada nos relatórios disponibilizados pelo IPECE, mas não integra as metas do PPA. Em 2023, apenas cerca de metade das famílias com “perfil CMIC” possuía acesso à transferência de renda, enquanto, para o ciclo de 2024-2027 do PPA, permanece a meta de inclusão de 150.000 famílias beneficiárias, o que deve diminuir progressivamente a Taxa de Cobertura. Outra preocupação é a diferença do indicador entre os municípios cearenses. No último dado disponível, relativo ao ano de 2021, a Taxa de Cobertura variava entre 3,67% e 110,31% nos municípios cearenses (SANTANA, 2022a). Não foram encontrados documentos publicamente disponíveis que explicam nem a baixa cobertura, nem a sobrecobertura. Em novembro de 2024, a equipe do FGV CLEAR solicitou à SPS a Taxa de Cobertura atualizada por município, bem como a explicação de quais fatores explicam as diferenças observadas na Taxa de Cobertura entre os municípios cearenses. Em resposta, a SPS afirmou que *“a ordem que as famílias ocupam no ranking [critério de priorização elaborado pelo IPECE] é que determina o seu ingresso no programa, podendo haver uma quantidade bem maior de famílias em posição de maior vulnerabilidade em um município do que em outro”*³¹. Contudo, a SPS não dispunha da Taxa de Cobertura por município.

Além de manter ferramentas atualizadas de monitoramento da Taxa de Cobertura por município, ainda é preciso que sejam realizados diagnósticos sobre a subcobertura e a sobrecobertura em cada um deles. Como o índice de vulnerabilidade do IPECE leva em conta as características habitacionais, é possível que a listagem de famílias prioritárias contemple algumas experiências típicas de extrema pobreza (uso de materiais inadequados na infraestrutura das moradias, por exemplo), mas não outras (tempo de deslocamento para acessar serviços em grandes cidades e inadequação da renda doméstica ao custo de vida). Isso explicaria por que Fortaleza possuía uma das menores Taxas de Cobertura do CMIC em 2021.

Finalmente, o governo do estado monitora trimestralmente a proporção de participantes do Programa Mais Infância Ceará, incluindo os beneficiários do CMIC, que são matriculados nos cursos de qualificação profissional. O Quadro 9 atesta que, nos anos de 2020 e 2021, a meta do indicador era de 20%, número elevado para 22% em 2022 e 25% em 2023. A meta foi alcançada apenas em 2022, quando 22,52% dos participantes haviam sido matriculados em cursos profissionalizantes. Em 2020, o valor não foi apurado nos relatórios do IPECE, enquanto em 2021, o indicador foi de apenas 2,65%. Em 2023, após o salto observado em 2022, o indicador voltou a recuar, alcançando apenas 20,64% dos participantes do Programa Mais Infância Ceará, abaixo da meta de 25%. Ou seja, mesmo com as metas modestas de cobertura, o indicador permaneceu abaixo da meta válida para 2023. Também não constam informações e metas sobre a inclusão produtiva dos adultos das famílias beneficiárias. Esse aspecto é essencial para a redução da taxa de extrema

³¹ Número de solicitação 7099202 na plataforma Ceará Transparente.

pobreza infantil, dada a dependência das crianças em relação à renda doméstica gerada pelos indivíduos em idade ativa.

QUADRO 9: Pessoas participantes do Programa Mais Infância Ceará beneficiadas com qualificação profissional (%) (2020-2023)

INDICADOR	ANO	VALOR ALCANÇADO (em %)	META (em %)	META ALCANÇADA
Pessoas participantes do Programa Mais Infância Ceará beneficiadas com qualificação profissional (%)	2020	Não divulgado	20	Sem apuração
Pessoas participantes do Programa Mais Infância Ceará beneficiadas com qualificação profissional (%)	2021	2,65	20	Não
Pessoas participantes do Programa Mais Infância Ceará beneficiadas com qualificação profissional (%)	2022	22,52	22	Sim
Pessoas participantes do Programa Mais Infância Ceará beneficiadas com qualificação profissional (%)	2023	20,64	25	Não

Fonte: Elaboração própria, com base em relatórios do IPECE (CEARÁ, 2020; CEARÁ, 2021f; CEARÁ, 2022; CEARÁ, 2023) e no Relatório de Avaliação do PPA de 2020-2023 (SPG CEARÁ, 2023).

O panorama pode ser complementado pelo monitoramento das duas atividades estruturantes da Proteção Social Básica e do Programa Mais Infância Ceará no estado. A primeira, disponível no Quadro 10, é agrupada entre as ações de monitoramento e assessoramento às equipes técnicas dos municípios. Já a segunda, informada no Quadro 11, diz respeito às ações de capacitação de trabalhadores da Proteção Social Básica para prestação dos serviços socioassistenciais do Programa Mais Infância Ceará.

QUADRO 10: Ações de monitoramento e assessoramento às equipes técnicas dos municípios (2020-2023)

INDICADOR	ANO	VALOR (número de municípios)	META (número de municípios)	META ALCANÇADA
Ações de monitoramento e assessoramento às equipes técnicas dos municípios	2020	184	184	Sim
Ações de monitoramento e assessoramento às equipes técnicas dos municípios	2021	184	184	Sim
Ações de monitoramento e assessoramento às equipes técnicas dos municípios	2022	184	184	Sim
Ações de monitoramento e assessoramento às equipes técnicas dos municípios	2023	184	184	Sim

Fonte: Elaboração própria, com base em relatórios do IPECE (CEARÁ, 2020; CEARÁ, 2021f; CEARÁ, 2022; CEARÁ, 2023)

QUADRO 11: Capacitação de trabalhadores da Proteção Social Básica para prestação de serviços socioassistenciais no Programa Mais Infância Ceará (2020-2023)

INDICADOR	ANO	VALOR (número de trabalhadores)	META (número de trabalhadores)	META ALCANÇADA
Capacitação de trabalhadores da Proteção Social Básica para prestação de serviços socioassistenciais no Programa Mais Infância Ceará	2020	1.082	2.946	Não
Capacitação de trabalhadores da Proteção Social Básica para prestação de serviços socioassistenciais no Programa Mais Infância Ceará	2021	1.303	2.946	Não

Capacitação de trabalhadores da Proteção Social Básica para prestação de serviços socioassistenciais no Programa Mais Infância Ceará	2022	3.435	2.946	Sim
Capacitação de trabalhadores da Proteção Social Básica para prestação de serviços socioassistenciais no Programa Mais Infância Ceará	2023	3.484	2.946	Sim

Fonte: Elaboração própria, com base em relatórios do IPECE (CEARÁ, 2020; CEARÁ, 2021f; CEARÁ, 2022; CEARÁ, 2023)

As ações de monitoramento e assessoramento às equipes técnicas dos municípios, no âmbito da oferta da Política de Proteção Social Básica, foram disponibilizadas a todos os 184 municípios cearenses entre 2020 e 2023. Já a capacitação de trabalhadores para prestação de serviços socioassistenciais no Programa Mais Infância Ceará foi planejada, inicialmente, para contemplar 2.946 trabalhadores a cada ano. Em 2020 e 2021, os valores não alcançaram a meta pactuada (1.082 e 1.303 trabalhadores, em números respectivos). No ano de 2022, o indicador aumentou para 3.435, e em seguida, para 3.484 em 2023, superando a meta estabelecida para esses dois anos.

A respeito dos dois indicadores que compreendem as atividades estruturantes da Proteção Social Básica e do Programa Mais Infância Ceará, vale notar que, para as atividades de monitoramento e assessoramento das equipes dos municípios, consta apenas se a ação foi realizada em cada município cearense. Assim como no caso da concessão de bolsas, são necessárias informações adicionais, tais como os atores envolvidos e a periodicidade das ações. Ademais, para o PPA de 2024-2027, a meta é contemplar anualmente 3.919 trabalhadores da Proteção Social Básica em atividades formativas, o que demandará um maior dispêndio de recursos financeiros e humanos para a elevação do indicador.

6.3. Estratégias adicionais de monitoramento

Para complementar o sistema de monitoramento do CMIC, esta Avaliação Executiva propõe dois indicadores adicionais de insumo, dois indicadores de produto, cinco indicadores de resultado e dois indicadores de impacto. O Quadro 12 apresenta os novos indicadores, a etapa da TdM à qual estão relacionados, a periodicidade de apuração e possíveis fontes de dados.

QUADRO 12: Proposta de indicadores complementares para sistema de monitoramento do CMIC

Indicador	Etapa da TdM	Periodicidade da apuração	Fontes de dados
Componente de Recursos Humanos do Indicador de Desenvolvimento das Unidades do CRAS (ID-CRAS)	Insumo	Anual	Censo SUAS
Taxa de Atualização Cadastral (TAC) nos municípios	Insumo	Mensal	Registros administrativos da Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos
% de famílias caracterizadas por questionários sociofamiliares há pelo menos 1 ano	Produto	Anual	Registros administrativos da Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos
% de famílias contempladas por atividades de fortalecimento de vínculo familiar e comunitário	Produto	Anual	Registros administrativos da Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos
% de crianças matriculadas em creches públicas	Resultado	Mensal	Questionários sociofamiliares, dados do CadÚnico ou cruzamento de bases de registros administrativos
% de famílias em insegurança alimentar grave	Resultado	Anual	Questionários sociofamiliares e avaliação de equipe multidisciplinar
% de responsáveis que utilizam práticas coercitivas e violentas na educação parental	Resultado	Anual	Questionários sociofamiliares e atividades complementares de coletas de dados, via parcerias com

			organizações da sociedade civil
Nível de ocupação dos egressos dos cursos de qualificação profissional	Resultado	Anual	RAIS identificada (para mercado de trabalho formal) e questionários sociofamiliares (nível de ocupação geral)
Taxa de extrema pobreza infantil, segundo a Paridade do Poder de Compra (PPC)	Impacto	Trimestral	PNAD-C
Scores de dimensões do desenvolvimento infantil das crianças beneficiárias	Impacto	Bianual	Aplicação das Escalas Bayley de Desenvolvimento Infantil

Fonte: Elaboração própria.

Para apurar se a composição e o tamanho das equipes de referência da Proteção Social Básica estão adequados, recomenda-se o monitoramento do Indicador de Desenvolvimento das Unidades do CRAS (ID-CRAS) nos municípios, particularmente o componente de recursos humanos. O indicador sinaliza se as unidades do CRAS, essenciais para as ações do CMIC, possuem equipe suficiente para registrar e acompanhar os beneficiários, bem como implementar as ações do Programa Mais Infância Ceará. Os dados necessários para o cálculo do ID-CRAS estão disponíveis no Censo SUAS, questionário que é aplicado anualmente em todos os municípios brasileiros.

O segundo indicador de insumo é a Taxa de Atualização Cadastral (TAC) do CadÚnico, disponível nos registros administrativos da Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos. Como a atualização cadastral há pelo menos dois anos condiciona o acesso ao benefício, é necessário que os municípios desenvolvam ações para acessar os beneficiários, via entrevistas domiciliares, mutirões e postos itinerantes. Uma TAC muito baixa faz com que muitos potenciais beneficiários sejam excluídos do CMIC, configurando um obstáculo para a capilaridade da proteção social na primeira infância.

Dois outros indicadores servem para mensurar se as atividades desenvolvidas pelo CMIC são materializadas em produtos. O primeiro indicador é o % de famílias caracterizadas por questionários sociofamiliares há pelo menos um ano. Esse indicador serve para mensurar a cobertura da coleta de dados e a representatividade dos resultados dos questionários sociofamiliares. O segundo, a % de famílias contempladas por atividades de fortalecimento de vínculo familiar e comunitário, denota a cobertura dessas atividades em relação ao público beneficiário. É esperado que essas informações estejam disponíveis nos registros administrativos da Secretaria de Proteção Social, Justiça, Mulheres e Direitos Humanos, e sua divulgação, em números agregados e sem identificação das famílias, evidenciaria a capilaridade do CMIC no estado.

Em seguida, os questionários sociofamiliares e registros administrativos permitem monitorar mensalmente a proporção de crianças beneficiárias que estão matriculadas em creches públicas. Analisar e disponibilizar publicamente a cobertura de creches nos municípios, com foco no público do CMIC, é essencial para averiguar as condições locais do desenvolvimento integral na primeira infância. A oferta de creches também propicia a inserção ocupacional feminina, dada a distribuição desigual das responsabilidades de cuidado nos domicílios (BARROS et al, 2011).

O terceiro indicador de resultado, a ser coletado e analisado anualmente via questionários sociofamiliares, é o % de famílias em situação de insegurança alimentar grave, segundo a Escala Brasileira de Insegurança Alimentar. A insegurança alimentar grave identifica as famílias com redução da quantidade e qualidade dos alimentos, inclusive para as crianças residentes. Ainda que existam pesquisas sobre o assunto (IPECE, 2024), essa informação não compõe o plano de monitoramento do CMIC.

O quarto indicador de resultado é a característica das práticas parentais e de suporte comunitário às crianças. É esperado que os questionários sociofamiliares colem informações desse tipo, ao que se segue um desafio adicional, o de utilizar critérios normativos para mensurar a melhoria de tais práticas após o acesso ao benefício. O indicador de resultado mensura a proporção de responsáveis que utilizam práticas coercitivas e violentas na educação parental, em linha com publicações anteriores da coalização que compõe o Programa Mais Infância Ceará³². Como muitas das atividades de parentalidade positiva são desenvolvidas junto a essa coalizão, uma pesquisa amostral já foi desenvolvida sobre o assunto³³. O desafio é incluir o tema no monitoramento dos resultados do Programa, visto seu papel na garantia do desenvolvimento integral na primeira infância.

Finalmente, o quinto indicador de resultado é o nível de ocupação dos egressos dos cursos profissionalizantes. Enquanto a taxa de ocupação mede a proporção de ocupados na população economicamente ativa, o nível de ocupação informa a proporção de ocupados na população em idade ativa. Assim, o nível de ocupação é mais adequado quando são analisados grupos com alta taxa de inatividade, assim como observado na população extremamente pobre e com baixa escolaridade. No caso do ingresso no mercado de trabalho formal, a versão identificada da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) seria suficiente, enquanto a aplicação dos questionários sociofamiliares detectaria experiências diversas de ocupação.

Dois indicadores de impacto completam o sistema de monitoramento. O primeiro é a taxa de extrema pobreza infantil, para além da linha administrativa, já utilizada nos relatórios do IPECE (2021). Como vimos, esse indicador se tornou defasado e não apresenta diferenças estatisticamente significativas entre as faixas etárias. A sugestão é utilizar a taxa de extrema pobreza infantil segundo critérios internacionais, como a Paridade do Poder de Compra (PPC). Em 2023, a linha de extrema pobreza, de acordo com esse critério, era de R\$209 de renda domiciliar *per capita*, mais do que o dobro da linha utilizada pelo CMIC (R\$89). O objetivo é verificar os efeitos positivos do benefício por meio de um diagnóstico mais amplo, considerando o seu papel na garantia das condições mínimas de bem-estar e no desenvolvimento infantil integral.

Já o segundo indicador de impacto é o *score* das crianças beneficiárias nas escalas de desenvolvimento infantil, passível de coleta e análise via aplicação das Escalas Bayley de

³² A esse respeito, ver https://issuu.com/fmcsv/docs/parentalidade_e_infancia_protegida_ebook.

³³ Informação disponível em: <https://www.ceara.gov.br/2021/05/20/governo-do-ceara-realiza-pesquisa-amstral-com-familias-beneficiarias-do-cartao-mais-infancia-ceara/>.

Desenvolvimento Infantil (BAYLEY; AYLWARD, 2019). Essas escalas contemplam o desenvolvimento cognitivo, motor, socioemocional, de linguagem e de comportamento adaptativo na primeira infância, e juntas, integram um *score* global de desenvolvimento infantil. Esse *score* é amplamente aceito pela literatura especializada, e seu uso permitiria o acompanhamento das crianças pequenas ao longo do benefício pelo CMIC. A aplicação das Escalas Bayley demora de 30 a 70 minutos, o que demandaria investimento adicional de recursos e a realização de parcerias com centros de pesquisa. Portanto, não seria factível coletar e analisar os dados necessários com periodicidade anual, o que motiva a proposição de coletas bianuais. Devido ao caráter sensível desse indicador, é recomendado que os resultados sejam consolidados em relatórios internos, a serem discutidos com especialistas, com vistas à estruturação das ações do CMIC.

7. Conclusões e recomendações

O Cartão Mais Infância Ceará (CMIC) é um programa estadual de transferência de renda, com o objetivo de reduzir as taxas de extrema pobreza infantil e garantir o desenvolvimento integral das crianças de 0 a 5 anos e 11 meses. Integrando o Programa Mais Infância Ceará, o CMIC complementa os valores pagos pelo Programa Bolsa Família no estado do Ceará. É importante destacar que o desenho e os objetivos do CMIC estão alinhados às recomendações nacionais e internacionais para a redução das desigualdades na primeira infância.

Contudo, alguns desafios devem ser considerados, com vistas à ampliação do papel do CMIC no sistema de proteção social e ao fortalecimento do seu plano de monitoramento. Visto que o uso da linha administrativa de extrema pobreza, um procedimento comum na gestão dos benefícios de transferência de renda, exclui as famílias socialmente vulneráveis que estão logo acima desse limiar, é necessário articular outras iniciativas de proteção social para incluir a "zona cinzenta" entre a proteção e a desproteção pública. Além disso, a linha de extrema pobreza administrativa se baseia em uma normativa nacional, instituída em 2018. Seu valor (R\$89) é menos da metade da linha de extrema pobreza segundo parâmetros internacionais (R\$209). Embora a elegibilidade ao CMIC exclua, no cálculo da renda domiciliar *per capita*, a renda proveniente de benefícios socioassistenciais, a linha administrativa de extrema pobreza não é atualizada automaticamente conforme a inflação. O resultado é sua defasagem, o que provoca um distanciamento crescente, a cada ano, entre a linha administrativa de extrema pobreza e a linha calculada com base na Paridade do Poder de Compra (PPC). Vale lembrar que, em 2023, o estado do Ceará possuía a quarta maior taxa de extrema pobreza infantil do país segundo o critério da PPC.

Se a linha de extrema pobreza tivesse sido atualizada desde maio de 2018 conforme o IPCA, 21.699 novas crianças seriam classificadas como extremamente pobres em maio de 2023, o que corresponderia a cerca de 13% do total de crianças atualmente classificadas como pobres. A principal recomendação, dado o caráter preliminar dessas reflexões, é o desenvolvimento de um diagnóstico sobre o risco de exclusão de crianças extremamente pobres e a viabilidade do uso de uma linha mais abrangente de extrema pobreza, sensível à volatilidade da renda familiar nos estratos empobrecidos.

À identificação das famílias extremamente pobres com crianças pequenas no domicílio, soma-se a aplicação de um índice de vulnerabilidade, elaborado pelo IPECE, para identificar as famílias particularmente vulneráveis dentre as extremamente pobres. Na prática, a consequência é uma lista de priorização que deve beneficiar, no máximo, 150 mil famílias. Sobre o assunto, dois aspectos devem ser considerados. O primeiro é que o teto do número de benefícios está mantido até o ano de 2027, o que afeta a Taxa de Cobertura do CMIC. Quando da criação do CMIC, a utilização de critérios adicionais de elegibilidade reduzia em cerca de 6 vezes o número de famílias extremamente pobres elegíveis. Cabe investigar quais são as famílias que ficam de fora do benefício após a listagem de famílias prioritárias, via aplicação do índice de vulnerabilidade. Em caso de choque cíclico, uma não atualização do número de beneficiários tornaria o CMIC pouco responsivo às necessidades das famílias afetadas pela queda da renda e piora nas condições de vida. O segundo aspecto a ser considerado é que, ainda que as condições de habitação configurem um critério adicional de elegibilidade, via cálculo do índice de vulnerabilidade, o CMIC não inclui ações voltadas à melhoria da infraestrutura dos domicílios ou ao acesso a serviços urbanos. Enquanto são reconhecidas as condições de infraestrutura dos domicílios como uma dimensão essencial da vulnerabilidade socioeconômica, esse mesmo aspecto inexistente nas normativas e no desenho do CMIC.

A avaliação da elegibilidade das famílias pelos municípios e as capacidades locais de implementação das visitas domiciliares (via Agentes Sociais e equipes de referência da Proteção Social Básica) também devem ser consideradas, sobretudo nos municípios com muitos beneficiários e/ou poucos recursos financeiros e humanos. Vale lembrar que o desenho do CMIC pressupõe o contato permanente com as famílias beneficiárias, necessário para a aplicação dos questionários sociofamiliares e a implementação das atividades de incentivo à parentalidade positiva. Ademais, um dos critérios de elegibilidade do CMIC está fortemente atrelado à estruturação de um sistema de vigilância socioassistencial nos municípios, a saber, a atualização do cadastro no CadÚnico há pelo menos dois anos. Os municípios com baixa Taxa de Atualização Cadastral (TAC) sofrem uma redução do número de potenciais elegíveis, com efeitos negativos sobre a oferta de proteção social. A TAC é um indicador que avalia a gestão municipal, e não a aderência das famílias beneficiárias ao sistema de vigilância socioassistencial, o que justifica seu uso no cálculo do Índice de Gestão Descentralizada (IGD) do CadÚnico e do Programa Bolsa Família. Não à toa, o engajamento e as capacidades técnico-administrativas dos municípios ainda desafiam a estruturação e a implementação do CMIC (SANTANA et al, 2022).

O cumprimento das condicionalidades, como a frequência em atividades do PAIF e PAEFI, gera custos para as famílias, especialmente para as mulheres, que são as principais responsáveis pelo cuidado das crianças. A exclusão das famílias que não cumprem as condicionalidades pode prejudicar justamente as crianças mais vulneráveis (ABREU; AQUINO, 2017; CHANG, 2015). Portanto, é necessário que os efeitos positivos dessas atividades sejam devidamente documentados, o que justifica sua inclusão como condicionalidade para permanência no Programa. Por sua vez, a oferta de creches públicas é essencial para aliviar a sobrecarga das famílias com as atividades de cuidado, sendo uma agenda imprescindível no estado do Ceará, devido à baixa cobertura das creches e ao

grande número de crianças pequenas nas filas de espera para matrícula. Ainda que existam esforços recentes para a estruturação de um sistema público de cuidados no estado, cerca de 85% dos municípios cearenses possuíam filas para creches em meados de 2024. Assim, observa-se uma limitação na estratégia intersetorial que vincula a transferência de renda ao acesso a serviços essenciais, com foco na promoção do desenvolvimento infantil.

A oferta de creches públicas é um assunto particularmente sensível, tanto no tocante ao desenvolvimento infantil, quanto na ampliação das capacidades femininas de participação no mercado de trabalho. É esperado que o CMIC, em articulação com o Programa Mais Infância Ceará, defina as famílias beneficiárias como prioritárias no acesso a serviços essenciais. Todavia, não existem regras claras de como essa priorização deve ocorrer, nem dados sistematizados sobre a cobertura desses serviços em cada município. Isso poderia se basear, por exemplo, na proporção de crianças beneficiárias que efetivamente frequentam creches públicas, ou o tempo de deslocamento dessas crianças e suas famílias até a creche pública mais próxima. Se cada município é responsável por ofertar creches e escolas de educação infantil, uma estratégia mais ampla de promoção do desenvolvimento infantil deve contar com incentivos financeiros e acordos de cooperação para a estruturação de serviços públicos de cuidado em cada território. Sem isso, a abordagem baseada na parentalidade positiva possui limites evidentes, tornando o valor do benefício negativo quando as famílias precisam investir em creches privadas e profissionais remunerados de cuidado (VAN MECHELEN; BRADSHAW, 2013).

Algumas recomendações visam estruturar o monitoramento anual dos indicadores, tais como a maior centralidade a ser conferida à Taxa de Cobertura; a disponibilização da Taxa de Cobertura por município, analisando sua variação no estado e as possíveis explicações para esse fenômeno; o monitoramento das características das equipes de referência da Proteção Social Básica nos municípios, considerando a adequação dos recursos humanos disponíveis, em acordo com as normativas estabelecidas pelo ID-CRAS; a análise da Taxa de Atualização Cadastral (TAC) e da taxa de extrema pobreza, considerando a Paridade do Poder de Compra, nos municípios; a disponibilização de dados sobre a proporção de famílias atendidas por visitas domiciliares e com dados atualizados via questionários sociofamiliares; a coleta e análise do nível de ocupação dos egressos dos cursos profissionalizantes; a sistematização de dados relativos à cobertura das creches públicas nos municípios; o monitoramento da situação de insegurança alimentar grave nos municípios, caracterizada pelo acometimento de crianças; e a caracterização das práticas parentais e a análise dos scores de desenvolvimento infantil das crianças beneficiárias. Sobre esse último indicador, uma lacuna é a ausência de dados secundários sobre o desenvolvimento infantil, o que dificulta o seu monitoramento. A coleta de dados primários, baseada nas dimensões de desenvolvimento infantil (por exemplo, por meio da aplicação das Escalas Bayley), representaria um avanço importante. Isso porque, até o momento, o monitoramento das atividades de parentalidade positiva tem se restringido aos indicadores de satisfação das famílias e dos gestores municipais³⁴.

³⁴ A esse respeito, ver https://issuu.com/fmcsv/docs/parentalidade_e_infancia_protegida_ebook.

Para avançar na produção de conhecimento, esta Avaliação Executiva propõe a realização de estudos focados na implementação, nos resultados e nos impactos do CMIC. Na avaliação de implementação, dois temas relevantes são o processo de identificação e cadastramento das famílias potencialmente elegíveis, cuja eficácia depende da atuação conjunta de diversos atores nos âmbitos estadual e municipal; e as condições efetivas para a realização de visitas domiciliares, considerando fatores como a presença e a experiência dos Agentes Sociais nos municípios (bem como a quantidade de famílias beneficiárias para cada Agente Social), a interação com as equipes de referência da Proteção Social Básica e a participação das famílias beneficiárias nas atividades de parentalidade positiva e no fornecimento de informações por meio de questionários sociofamiliares. Tanto o cadastramento quanto as visitas domiciliares exigem articulação entre diferentes níveis de governo, e assim, é necessário identificar possíveis gargalos que possam comprometer a capilaridade do CMIC.

Na avaliação de resultados, seria importante pactuar e auferir metas para a redução da insegurança alimentar grave, levando em conta a quantidade de famílias com redução quantitativa e qualitativa de alimentos, com acometimento de crianças. Uma avaliação desse tipo ajudaria a identificar os ganhos de bem-estar proporcionados pelo CMIC, considerando o valor do benefício e o custo de vida em cada localidade. Em relação aos serviços de educação, saúde e promoção do desenvolvimento infantil, é possível combinar os questionários sociofamiliares com os dados do CadÚnico para avaliar a cobertura desses serviços nos municípios cearenses, com atenção especial às creches públicas, por motivos já discutidos ao longo desta Avaliação Executiva. Espera-se que, durante o recebimento do benefício (até que a criança complete 6 anos, exceto em casos de descumprimento de condicionalidades), os indicadores de acesso aos serviços públicos sejam elevados, uma vez que as famílias beneficiárias do CMIC são consideradas prioritárias na oferta de outras políticas públicas.

Para as avaliações de impacto, recomenda-se utilizar o Método de Controle Sintético para mensurar o efeito do CMIC na redução das taxas de extrema pobreza no estado do Ceará. Dessa forma, seria possível comparar a trajetória da extrema pobreza infantil no Ceará com um cenário contrafactual, ou seja, estimar qual teria a taxa de extrema pobreza infantil caso o estado não tivesse implementado o CMIC em 2017. Por ser mais sensível às desigualdades entre as faixas etárias, o uso da linha de extrema pobreza baseada na PPC fundamentaria reflexões críticas sobre o valor e a duração do benefício, assim como a limitação de um benefício por família sem levar em consideração as variações na composição doméstica. Esses dados, agregados no nível estadual, estão disponíveis na PNAD-C.

Alternativamente, o ponto de corte do CMIC (R\$89, excluindo o valor dos demais benefícios socioassistenciais) poderia ser utilizado para comparar grupos de crianças que estão suficiente próximos, com renda domiciliar *per capita* logo acima (grupo de controle) e logo abaixo (grupo de tratamento) desse critério de elegibilidade. O uso de ferramentas e métodos para mensurar os scores em cada dimensão de desenvolvimento infantil (desenvolvimento cognitivo, motor, socioemocional, linguagem e comportamento adaptativo), como as Escalas Bayley, ajudaria a avaliar se o benefício de transferência de

renda tem sido capaz de promover melhorias no desenvolvimento infantil das crianças socialmente vulneráveis. Ao contrastarmos os resultados nos dois grupos (grupo de controle e grupo de tratamento) por meio de uma Regressão Descontínua, por exemplo, seria possível determinar o impacto local direto do programa nesses scores.

Ainda que o CMIC seja um programa consolidado de transferência de renda, servindo de exemplo para outras iniciativas, é esperado que essas recomendações fortaleçam o papel do programa no sistema de proteção social do estado do Ceará. Além disso, muitos dos desafios enfrentados pelo CMIC são compartilhados por programas de transferência de renda condicionada, especialmente o uso de linhas administrativas de extrema pobreza para definir o público-alvo, o uso das condicionalidades e a responsabilidade dos municípios na oferta de iniciativas complementares de proteção social e promoção dos direitos na primeira infância. Logo, as recomendações podem apoiar debates mais amplos sobre a relação entre programas sociais e a oferta de serviços públicos, além de apontar possíveis caminhos para a construção de sistemas robustos de monitoramento e avaliação.

REFERÊNCIAS

Abramo, Lais; Cecchini, Simone; Morales, Beatriz. (2019). Social programmes, poverty eradication and labour inclusion: lessons from Latin America and the Caribbean. ECLAC. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3398664.

Abreu, Domingos; Aquino, Jackson. (2017). Contexto familiar e cumprimento da condicionalidade de frequência escolar no Programa Bolsa Família no Ceará. *Educar em Revista*, v. 2, p. 55-69.

Araujo, Jair; Moraes, Gabriel; Cruz, Mércia. (2013). Estudo da pobreza multidimensional no Estado do Ceará. *Revista Ciências Administrativas*, v. 19, n. 1, p. 85-120.

Ataliba, Flávio; Benevides-Filho, Mauro (2021). Como enfrentar a pobreza infantil no Nordeste. *Conjuntura Econômica*, p. 30-32.

Attanasio, Orazio et al (2014). Using the infrastructure of a conditional cash transfer program to deliver a scalable integrated early child development program in Colombia: cluster randomized controlled trial. *BMJ*, v. 349, p. 1-12.

Assis, Dércio; Medeiros, Cleyber; Nogueira, Cláudio. (2017). Extrema pobreza infantil, crescimento e distribuição de renda. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*, v. 48, p. 175-205. Ataliba, Flávio; Benevides-Filho, Mauro (2021). Como enfrentar a pobreza infantil no Nordeste. *Conjuntura Econômica*, p. 30-32.

Barrientos, Armando; DeJong, Jocelyn. (2004) CHIP Report 4: Child poverty and cash transfers. Childhood Poverty Research and Policy Centre (CHIP). Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08cd340f0b6497400148e/BarrientosReport4.pdf>.

Barros, Ricardo et al. (2011). *The Impact of Access to Free Childcare on Women's Labor Market Outcomes: Evidence from a Randomized Trial in Low-income Neighborhoods of Rio de Janeiro*. World Bank Economists' Forum. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/ru/672391468231860498/pdf/814980BRI0Im pa00Box379810B00PUBLIC0.pdf>.

Bayley, Nancy; Aylward, Glen. (2019). Bayley Scales of Infant and Toddler Development. Disponível em: <https://www.pearsonassessments.com/content/dam/school/global/clinical/us/assets/bayley-4/bayley-4-cognitive-language-motor-social-emotional-adaptive-behavior-scales-score.pdf>.

Berger, Lawrence; Paxson, Christina; Waldfogel, Jane. (2009). Income and child development. *Children and Youth Services Review*, v. 31, p. 978-989.

Brandbury, Bruce; Jäntti, Markus; Lindahl, Lena. (2018). Labour income, social transfers and child poverty. Social Indicators Research. doi:10.1007/s11205-018-1963-7.

Brasil. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

_____. (1990). Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm.

_____. (2016). Lei n. 13.257, de 8 de março de 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm.

_____. (2023). Lei n. 14.601, de 19 de junho de 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14601.htm.

Brito, Raissa; Pontes, Herika; Frota, Mirna. (2018). Um retrato da primeira infância em situação de pobreza. *Revista Brasileira em Promoção da Saúde*, v. 31, n. 4, p. 1-8.

Campbell, Frances et al. (2014). Early childhood investments substantially boost adult health. *Science*, v. 343, n. 6178, p. 1478-1485.

Chang, Clio. (2015). Seven lessons about child poverty. *Challenge*, v. 58, n. 3, p. 262-282.

Ceará. Governo do Estado. (2021c). Decreto n. 33.905, de 27 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ce/decreto-n-33905-2021-ceara-altera-o-decreto-n-33905-de-27-de-janeiro-de-2021-que-dispoe-sobre-o-cartao-mais-infancia-ceara-cmic>.

_____. (2021d). Decreto n. 33.989, de 17 de março de 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ce/decreto-n-33989-2021-ceara-altera-o-decreto-n-33905-de-27-de-janeiro-de-2021-que-dispoe-sobre-o-cartao-mais-infancia-ceara-cmic>.

_____. (2021e). Decreto n. 34.117, de 24 de junho de 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ce/decreto-n-34117-2021-ceara-altera-o-decreto-n-33905-de-27-de-janeiro-de-2021-que-dispoe-sobre-o-cartao-mais-infancia-ceara-cmic>.

_____. (2017). Lei n. 16.360, de 17 de outubro de 2017. Disponível em: <https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/infancia-e-adolescencia/item/5937-lei-n-16-360-de-17-10-17-d-o-08-11-17>.

_____. (2019). Lei n. 16.856, de 22 de março de 2019. Disponível em: <https://bela.ce.gov.br/index.php/legislacao-do-ceara/organizacao-tematica/infancia-e-adolescencia/item/6570-lei-n-16-856-de-22-03-19-d-o-28-03-19>.

_____. (2021a). Lei n. 17.380, de 05 de janeiro de 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ce/lei-ordinaria-n-17380-2021-ceara-acresce-dispositivo-a-lei-n-17380-de-5-de-janeiro-de-2021-que-consolida-e-atualiza-a-legislacao-do-programa-mais-infancia-ceara-para-a-superacao-da-extrema-pobreza-e-a-promocao-do-desenvolvimento-infantil>.

_____. (2021b). Lei n. 17.437, de 5 de abril de 2021. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/ce/lei-ordinaria-n-17437-2021-ceara-acresce-dispositivo-a-lei-n-17380-de-5-de-janeiro-de-2021-que-consolida-e-atualiza-a-legislacao-do-programa-mais-infancia-ceara-para-a-superacao-da-extrema-pobreza-e-a-promocao-do-desenvolvimento-infantil>.

_____. (2022). Monitoramento da ação governamental (Janeiro a Dezembro de 2022). Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2023/11/Relatorio-de-Monitoramento-PPA-Jan-Dez-2022.pdf>.

_____. (2023). Monitoramento da ação governamental (Janeiro a dezembro de 2023). <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2024/07/Relatorio-de-Monitoramento-PPA-Jan-Dez-2023-2.pdf>.

De La Fuente, Alejandro; Ortiz-Juárez, Eduardo; Rodríguez-Castelán, Carlos. (2015). Living on the edge: vulnerability to poverty and public transfers in Mexico. Policy Research Working Paper (World Bank Group), v. 7165. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/f8c3b61d-8ee7-5705-9057-e1864c791bcf/content>.

_____. (2020). Relatório do Monitoramento do PPA. Disponível em: https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2021/04/Relatorio-Monitoramento-PPA-Jan-Dez-2020_CONCLUIDO-v-Final.pdf.

_____. (2021f). Relatório do Monitoramento do PPA. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2022/06/Relatorio-do-Monitoramento-do-PPA-Jan-Dez-2021.pdf>.

Duncan, Greg; Magnuson, Katherine; Votruba-Drzal, Elizabeth. (2014). Boosting family income to promote child development. *Future Child*, v. 24, n. 1, p. 99-120.

Fernald, Lia; Gertler, Paul; Neufeld, Lynnette. (2008). Role of cash in conditional cash transfer programmes for child health, growth, and development: an analysis of Mexico's Oportunidades. *The Lancet*, v. 371, n. 9615, p. 828-837.

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal – FMCSV. (2022). Relatório Anual 2022. Disponível em: https://fundacaomariacecilia.org.br/wp-content/uploads/2024/08/RA_2022_FMCSV_POR_FINAL.pdf.

Guedes, Ana. (2020). Primeiríssima infância. Interações: comportamentos de pais e cuidadores de crianças de 0 a 3 anos. Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/primeirissima-infancia-interacoes-comportamentos-pais-cuidadores-criancas-0-3-anos/>.

Guiginsky, Janaína; Wajnman, Simone. (2019). A penalidade pela maternidade: participação e qualidade da inserção no mercado de trabalho das mulheres com filhos. *Revista Brasileira de Estudos de População*, 36: 1-26.

Haggard, Stephan; Kaufman, Robert. (2008), *Development, democracies and Welfare States*. New Jersey, Princeton University Press.

Heckman, James. (2006). Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. *Science*, v. 312, p. 1900-1902.

IPECE (2011). Informe IPECE, 9 de junho de 2011. Fortaleza: IPECE. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2012/12/lpece_Informe_09_junho_2011.pdf.

_____. (2018). Pobreza Infantil e Sobrevivência: Estimando os Efeitos de Curto e Longo Prazo na Região Metropolitana de Fortaleza. *Texto para Discussão*, v. 125. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2018/12/TD_125.pdf.

_____. (2019). Indicadores sociais do Ceará 2019. Fortaleza: IPECE. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2022/04/Indicadores_Sociais_2019_.pdf.

_____. (2024). A segurança alimentar no Ceará em 2023. Fortaleza: IPECE. Disponível em: https://www.ipece.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/45/2024/07/ipece_informe_249_04Jul2024.pdf.

Leventi, Chrysa; Sutherland, Holly; Tasseva, Iva. (2019). Improving poverty reduction in Europe: What works best where? *Journal of European Social Policy*, v. 29, n. 1, p. 29-34.

Machado, Marcia et al. (2023). Programa Cartão Mais Infância: gente que quer durar e crescer. *Stanford Social Innovation Review*, p. 26-31. Disponível em: <https://ssir.com.br/edicao-especial-inseguranca-alimentar.pdf>.

Miro, Vitor et al. (2024). Quase 80% da renda das famílias em extrema pobreza no Nordeste vem dos programas sociais. FGV IBRE. Disponível em: https://blogdoibre.fgv.br/posts/quase-80-da-renda-das-familias-em-extrema-pobreza-no-nordeste-vem-dos-programas-sociais#_ednref2.

Monteiro, Solange; Claudio, Conceição (2018). Tarefa de incluir: qual a fórmula perseguida pelos estados para reduzir a vulnerabilidade da população de baixa renda. *Conjuntura Econômica*, p. 42-49. Dezembro de 2018.

Nell, Emily; Evans, Martin; Gornick, Janet. (2016). Child Poverty in Middle-Income Countries, LIS Working Paper Series, v. 666. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/169226/1/666.pdf>.

Newhouse, David; Suarez-Becerra, Pablo; Evans, Martin. (2016). New estimates of extreme poverty for children. Policy Research Working Paper, v. 7845. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/402511475417572525/pdf/WPS7845.pdf>.

Oliveira, Amanda. (2022). *Análise descritiva dos programas de primeira infância no Ceará e suas atuações e cobertura no estado*. Trabalho de Conclusão de Curso. Departamento de Economia, Universidade Federal do Ceará.

Oliveira, Jimmy; Manso, Carlos; Assis, Dércio. (2014). Renda, pobreza e desigualdade. In: Barreto, Flávio; Menezes, Adriano (orgs.). Desenvolvimento econômico do Ceará: evidências recentes e reflexões. Fortaleza: IPECE, p. 209-225.

Paradowski ; Piotr, Paradowski, Joanna; Sierminska; Eva. (2020). Inequality, poverty and child benefits: evidence from a natural experiment. LIS Working Paper Series, v. 799. Disponível em: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/228350/1/1726183076.pdf>.

Richterman, Aaron et al. (2023). The effects of cash transfers on adult and child mortality in low- and middle-income countries. *Nature*, v. 618, p. 575-582.

Rocha, Sônia. (2013). Pobreza no Brasil: a evolução de longo-prazo (1970-2011). XXV Fórum Nacional O Brasil do Amanhã. Disponível em: <https://www.inae.org.br/wp-content/uploads/2015/04/EP0492.pdf>.

_____. (2019). Poverty upsurge in 2015 and the rising trend in regional and age inequality among the poor in Brazil. *Nova Economia*, v. 29, n. 1, p. 249-275.

Salata, André; Mattos; Ely; Bagolin, Izete. (2022). Pobreza infantil no Brasil: 2012-2021. Laboratório de Desigualdades, Pobreza e Mercado de Trabalho – PUCRS Data Social. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2022/11/PUCRS-Data-Social-Estudo-pobreza-infantil-25set2022.pdf>.

Salmeron-Gomez et al. (2023). Global trends in child monetary poverty according to international poverty lines. Policy Research Working Paper (World Bank Group). Disponível em: <https://www.unicef.org/media/146771/file/Global%20Trends%20in%20Child%20Monetary%20Poverty:%20According%20to%20International%20Poverty%20Lines.pdf>.

Santana, Onélia et al. (2022a). Programa Mais Infância Ceará: De Programa a Política. *Fortaleza: SEDUC. E-book*. Disponível em: <https://www.ceara.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/Livro-Mais-Infancia-DIGITAL.pdf>

_____. (2022b). Histórico e monitoramento do Programa Mais Infância Ceará: relato de experiência. *Revista Brasileira de Avaliação*, v. 11, n. 3, p. 1-9.

Santana, Onélia et al. (2023). Severe food insecurity and mental health among women living in extreme poverty in Ceara, Brazil. *Journal of Human Growth Development*, v. 33, n. 3, p. 354-364.

Secretaria da Proteção Social (SPS), Governo do Ceará. Recarga de dezembro do Cartão Mais Infância é paga e beneficia 150 mil famílias. Disponível em: <https://www.sps.ce.gov.br/2023/12/15/recarga-de-dezembro-do-cartao-mais-infancia-e-paga-e-beneficia-150-mil-familias/>

Secretaria do Planejamento e Gestão (SPG), Governo do Ceará. Relatório de avaliação: Plano Plurianual 2020-2023. Disponível em: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2023/01/RELATORIO-DE-AVALIACAO-PPA-2020-2023-1o-Bienio.pdf>.

Shonkoff, Jack. (2009). O investimento em desenvolvimento na primeira infância cria os alicerces de uma sociedade próspera e sustentável. *Enciclopédia sobre o Desenvolvimento na Primeira Infância*. Disponível em: <https://www.encyclopedia->

crianca.com/pdf/expert/importancia-do-desenvolvimento-infantil/segundo-especialistas/o-investimento-em-desenvolvimento-na-

Siddiqi, Arjumand; Rajaram, Akshay; Miller, Steven. (2018). Do cash transfer programmes yield better health in the first year of life? A systematic review linking lowincome/middle-income and high-income contexts. *Archives of Diseases in Childhood*, v. 103, p. 920-926.

Souza, André. (2011). Políticas de distribuição de renda no Brasil e o Bolsa-Família. Textos para Discussão (Escola de Economia de São Paulo/FGV), v. 281. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/d9ffc549-273d-449b-b58e-fe5bd49446c4/content>.

Van Lacker, Wim; Van Mechelen, Natascha. (2014). Universalism under siege? Exploring the association between targeting, child benefits and child poverty across 26 countries. *Social Science Research*, v. 50, p. 60-75.

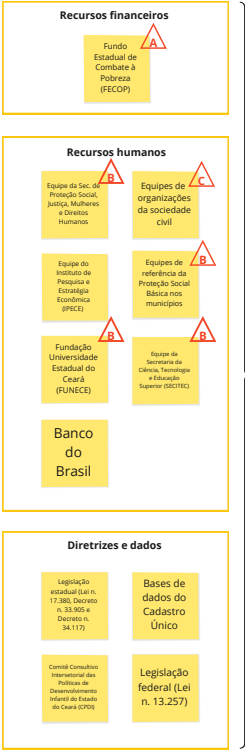
Van Mechelen, Natascha; Bradshaw, Jonathan. (2013). Child poverty as a government priority: child benefit packages for working families, 1992-2009. Marx, Ive; Nelson, Kenneth (orgs.). *Minimum income protection in flux*. Londres: Palgrave Macmillan, p. 81-107.

Vuolo, Rubén. (2012). The “allowance per child” program of Argentina and income cash transfer programs. *The Perspective of the World Review*, v. 4, n. 2, p. 153-171.

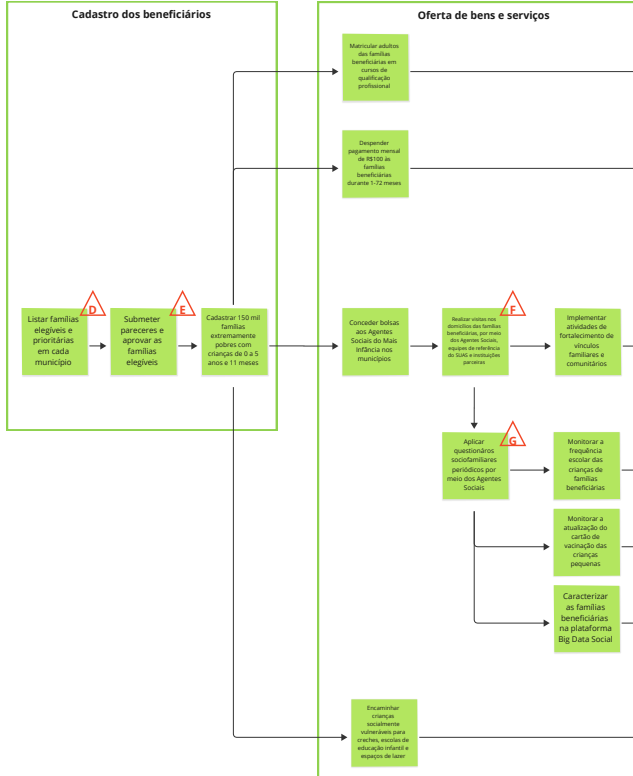
Wiegers, Wanda. (2002). The framing of poverty as “child poverty” and its implications for women. *Status of Women Canada*. Disponível em: <https://childcarecanada.org/sites/default/files/framing-poverty-women-EN.pdf>.

UNICEF. (2023). *Multiple dimensions on child poverty in Brazil*. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/27216/file/multiple-dimensions-of-child-poverty-in-brazil.pdf>.

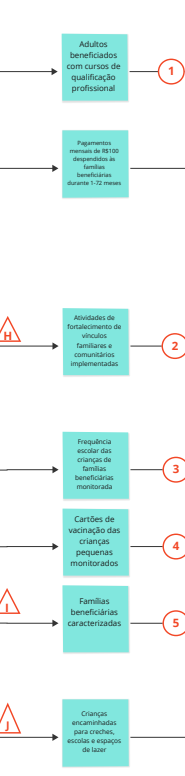
Insumos



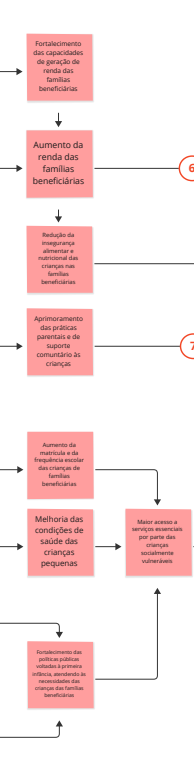
Atividades



Produtos



Resultados



Impactos

