



SESSÃO TEMÁTICA Nº 13 - DESENHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANALISANDO PROBLEMAS, OBJETIVOS, INSTRUMENTOS E GOVERNANÇA

PROCESSOS DE MUDANÇAS DE POLÍTICAS DIANTE DE CONTEXTOS ADVERSOS: EM ANÁLISE O (RE)DESENHO DO PROGRAMA PRIMEIRA INFÂNCIA MELHOR

Maria Nazaré Francisco Santos /UFRGS

Resumo:

O *paper* tem por finalidade mostrar o redesenho, em tempos da COVID-19, do Programa Primeira Infância Melhor (PIM). Política pública pioneira implantada no Estado do Rio Grande do Sul (RS) em 2003, cujo objetivo é promover o desenvolvimento integral na primeira infância através de visitas domiciliares e atividades comunitárias que fortaleçam as competências familiares de cuidado, educação e proteção das crianças de zero (0) a seis (6) anos de idade que se encontram em vulnerabilidade social. A pandemia inviabilizou o PIM, sendo necessário a criação de Notas de Orientações para que a equipe gestora do programa pudesse se adequar às restrições, causadas pelo contexto pandêmico, e manter os serviços prestados. O objetivo do *paper* é identificar mudanças realizadas diante das restrições, em consonância com as notas, além de identificar quais elementos e instrumentos do desenho foram modificados bem como atores envolvidos e métodos de trabalho que receberam mais atenção. Para tanto, o estudo será feito numa perspectiva descritiva, com abordagem qualitativa, com observação participante e pesquisa documental.

Palavras-chave: Redesenho. Política pública. Infância. Pandemia.

INTRODUÇÃO

Em 11 de março de 2020 a Organização Mundial da Saúde (OMS) caracterizou a Covid-19 como uma pandemia. A doença foi identificada pela primeira vez em Wuhan, na província de Hubei, República Popular da China, em primeiro de dezembro de 2019, mas o primeiro caso foi reportado apenas em 31 de dezembro do mesmo ano (OPAS; OMS, 2020). Com o espraio da doença na China e anteveendo uma possível crise mundial, a OMS declarou, em 30 de janeiro de 2020, que o surto da doença causado pelo novo coronavírus (Covid-19) constituía uma emergência de saúde pública de importância internacional, sendo esse o mais alto nível de alerta, e solicitou que “uma ação coordenada de combate à doença deveria ser traçada entre diferentes autoridades e governos” (OPAS; OMS, 2020).

No Brasil, o primeiro caso foi registrado no dia 25 de fevereiro de 2020 em São Paulo. Em 05 de março foi confirmada pelo Ministério da Saúde a transmissão local do vírus em São Paulo. No dia 17 de março o Ministério informou a primeira morte por Covid-19, também na cidade de São Paulo, no mesmo dia houve a confirmação de mais uma morte, desta vez no estado do Rio de Janeiro.

No estado do Rio Grande do Sul, o primeiro caso de Covid-19 foi confirmado em 10 de março de 2020 na cidade de Campo Bom, região metropolitana de Porto Alegre. A curva de contágio teve crescimento acentuado no final de março e no começo de abril houve uma grande expansão da contaminação e dos óbitos (MAYER et al., 2020; SANTANA; PEREZ, 2020).

As restrições na movimentação de pessoas com o objetivo de diminuir a transmissão do vírus foi a primeira resposta governamental para o surto da Covid-19 (CHEN et al., 2020, apud NOBUIUKI; PONGELUPPE, 2020). Imediatamente, a administração pública teve que endereçar impactos da segunda ordem de distanciamento social e a vulnerabilidade social pode ter uma função essencial durante o surto, pois a população mais pobre tem seu fluxo de rendimento interrompido abruptamente e a economia informal é significativa no Brasil, sendo mais difícil manter as pessoas em casa, prejudicando a prevenção da disseminação diante da Covid-19 sendo a provisão de programas de auxílio uma relevante ação pública que atenda às necessidades básicas da população vulnerável (NOBUIUKI; PONGELUPPE, 2020).

No caso do estado do Rio Grande do Sul, o governo tomou uma série de medidas. Inicialmente decretou trabalho em casa, quarentena para casos confirmados e suspeitos, criou o comitê de crise e proibiu viagens para servidores públicos. O estado de calamidade foi decretado em 19 de março de 2020 e apenas 12 serviços essenciais foram autorizados a se manterem abertos à população, na semana seguinte o número subiu para 30 atividades.

Além disso, o governo elaborou uma proposta de isolamento controlado, que dividiu o estado em 20 macrorregiões a partir de suas capacidades hospitalares e quantidade de leitos de UTI. O grau de risco de cada região era simbolizado por uma cor de bandeira — amarelo, laranja, vermelho e preto — indicando do menor ao maior risco. O monitoramento se dava a partir de dois grupos de indicadores: propagação da Covid-19 na macrorregião e capacidade e alterações de atendimento. Em maio de 2021, esse modelo foi substituído por um sistema de emissão de avisos, alertas e planos de ação, denominado 3As (RIO GRANDE DO SUL, s.d).

A pandemia impactou várias áreas, a economia, a cultura, a política e a área social, expondo a população e especialmente os grupos vulneráveis a uma piora nas condições de vida. Diante deste cenário, os programas sociais tiveram que passar por ajustes e adequações. Esse foi o caso Programa Primeira Infância Melhor (PIM), implantado no Rio Grande do Sul em 2003.

O PIM é uma política pública intersetorial que engloba principalmente as áreas de saúde e educação e visa o desenvolvimento e fortalecimento das competências familiares com implicações sociais diretas no sentido de redução das desigualdades. O programa opera por meio de visitas domiciliares e atividades comunitárias voltadas ao fortalecimento das competências familiares para educar, cuidar e proteger as crianças. Tendo em vista que os instrumentos de implementação consistiam em atividades exclusivamente presenciais, diante do contexto pandêmico, a equipe gestora estadual do programa iniciou um processo de redesenho da política pública para se adequar às restrições e manter os serviços em funcionamento.

Nesse sentido, foi publicada em abril de 2020 a primeira Nota de Recomendação para o Trabalho do PIM/PCF em tempos de Coronavírus. Conforme a Nota, o objetivo é a adaptação de todos e todas a uma nova forma de viver e trabalhar. A adaptação não foi imediata, e aos poucos foi ocorrendo uma redescoberta e reorganização dos trabalhos. Muitos municípios tiveram que suspender temporariamente as visitas domiciliares às famílias, reuniões de equipes e outras atividades coletivas, com a finalidade de evitar aglomerações. A nota foi emitida como garantia da manutenção do repasse financeiro.

Nesse contexto, a pergunta que norteia esta pesquisa é: como se deu o processo de redesenho do PIM para adequar seus processos tendo em vista as restrições e demandas decorrentes do contexto da pandemia da Covid-19?

REFERENCIAL TEÓRICO

Desenho de Políticas Públicas

No início da década de 1980, vários autores (MAY, 1981; *apud* ALEXANDER, 1982; DRYZEK, 1983; MAYNTZ, 1983) passaram a utilizar o termo “*design*”. Até então considerado incomum nas *policy sciences*, seu uso era mais comum na área de planejamento urbano, para demandar um tratamento mais consciente na formulação de políticas. Desse modo, essa literatura “descobriu” o termo *design* como uma “alternativa entre duas formas teoricamente inadequadas e empiricamente vagas de abordar a origem das políticas: como um processo altamente contingente e imprevisível e como uma atividade muito esquemática e sistemática” (CAIRES, 2019, p. 18, tradução nossa). Sob esta lente, “o governo não seria nem superpoderoso nem impotente, mas teria uma capacidade restrita de modificar situações econômicas e sociais em que ele intervém” (CAIRES, 2019, p. 18, tradução nossa).

Atualmente, o campo de estudos sobre desenho de políticas públicas foi estimulado pela proposição de Linder e Peters (1988) que sugerem uma distinção analítica entre o processo de elaboração dos desenhos e seu conteúdo (AGUIAR, LIMA, 2020). Enquanto no primeiro a formulação está focada na tomada de decisão, principalmente do ponto de vista da atividade política, o segundo enfatiza seus elementos formadores, características, implicações e interações com os contextos da governança.

A primeira onda de análise enfocou no desenvolvimento de mecanismos ou algoritmos que produziriam respostas claras e utilizáveis para o formulador de política. Assim, os instrumentos de política foram um dos elementos incluídos nos algoritmos da primeira onda de (van BUUREN et al, 2020). Uma segunda onda de pensamento sobre o desenho de políticas concentrou-se quase exclusivamente no desenho e seleção de instrumentos (HOWLETT, 2010; HOWLETT; LEJANO, 2013). Embora esta literatura tenha desenvolvido a análise de instrumentos de política muito além do trabalho inicial de Christopher Hood (2007), ela ainda parece ter tido um foco bastante restrito, especialmente porque tendeu a ignorar questões como estruturação de problemas e avaliação no processo de desenho (van BUUREN et al., 2020).

Quanto ao seu conceito, apesar de não haver consenso na literatura sobre a definição de desenho de políticas públicas, existem diversos entendimentos congruentes no campo. Howlett e Fraser (2019, p. 49, tradução nossa) entendem que desenho “é um tipo de atividade de formulação de políticas centrada na aplicação do conhecimento na criação de alternativas políticas”. Como resultado espera-se atingir metas do setor público e ambições governamentais de forma eficaz. Para van Buuren et al., (2020), a questão central na literatura sobre desenho de desenho de políticas públicas é como as políticas (e a forma como são realizadas) podem ser concebidas de forma a resolver eficazmente as questões sobre as quais devem agir.

De forma geral, os governos então cada vez mais se confrontando com problemas (super) complexos. Nesse contexto, o desenho de políticas públicas é visto como uma forma

promissora de fornecer maneiras mais inteligentes e ágeis de encontrar oportunidades e soluções benéficas (ARMSTRONG et al., 2014; BASON, 2016; MINTROM; LUETJENS, 2016, tradução nossa). Para tanto, espera-se que seus elementos exibam certo grau de congruência (van Buuren et al., 2020).

Ao abordar os elementos de desenho de políticas públicas a literatura é diversa, apesar de apresentar similaridades (LIMA; AGUIAR, 2020). Portanto, focaremos nos quatro conceitos mais comumente empregados: objetivos, instrumentos, beneficiários e resultado.

Quanto os *objetivos*, Lima e Aguiar (2020, p. 8) inferem que a literatura mapeada não devota muita atenção a esse elemento, suas características e formação. Em Schneider (2015), eles encontram uma definição em que os *objetivos* se referem a aspectos intencionais do desenho e a autora atenta para o fato de que os objetivos são incentivados pela complexidade dos problemas. Identificaram que as ideias de Lindblom (1959), Lipsky (2010), Wildavsky (2007) e Wilson (2000) são acionadas para identificar algum debate feito sobre objetivos. Então as decisões sobre políticas avançam sem prévio esclarecimento dos objetivos, e a escolha de instrumentos e objetivos é simultânea, sendo que o critério de validade é a concordância dos envolvidos (LIMA; AGUIAR, 2020, p. 9).

Diferentemente dos *objetivos*, os estudos sobre os *instrumentos* de implementação recebem bastante atenção nesse campo. Isso pode ser verificado nos trabalhos que consideram que a análise e a formulação do desenho correspondem ao estudo e à escolha de instrumentos (HOWLETT, 2011). Nesse sentido, van Buuren et al. (2010) avaliam que o atual campo de *policy design* está focado excessivamente na seleção de instrumentos.

Já o elemento *beneficiários* refere-se ao público-alvo das políticas. Na abordagem de Anne Schneider e Helen Ingram (1988) os grupos afetados, são vistos a partir das “racionalidades e das justificativas subjacentes aos desenhos, expressando ideias veladas referentes às suas credenciais como merecedores, e não merecedores, confiáveis e não confiáveis, e tais construções informariam a escolha de instrumentos condizentes” (LIMA e AGUIAR, 2020, p. 12).

Por fim, o elemento *resultados*, cuja atenção está na ambiguidade que acompanha definições de sucesso e de fracasso. Segundo Lima e Aguiar (2020), para Howlett (2012), muitas vezes estas categorias são vistas como julgamentos subjetivos ou declarações de interesse que não recebem status de objetividade, isso impossibilita esclarecimentos e compartilhamentos. Devido às essas preocupações, “a literatura se volta ao estabelecimento de dimensões e parâmetros por meio das quais estabelecer sucesso e fracassos” (LIMA; AGUIAR, 2020, p. 14).

Como Newman e Nurfaiza (2020) observaram, alguns autores apoiam o desenho de políticas, outros são críticos, mas todos concordam com a natureza racionalista e *problem-solving* do conceito de *design*. E muitos observadores caracterizam o projeto de política com uma tentativa de relacionar objetivos com resultados, por meio estratégico da seleção de instrumentos (NEWMAN; NURFAIZA, 2020, p. 4, tradução nossa).

Para o presente *paper*, nos debruçaremos sobre dois elementos, os objetivos e os instrumentos de implementação. Com isso, visamos compreender suas adaptações ao contexto pandêmico, conforme descrito nos procedimentos metodológicos.

Processo de Mudança nos Desenhos das Políticas Públicas

Vários estudos discutem como as combinações de políticas, assim como as instituições, evoluem ao longo do tempo por meio de cinco modos de mudança: camadas, deriva, conversão, substituição e exaustão (STREECK; THELEN 2005; KERN; HOWLETT 2009; RAYNER; HOWLETT 2009; HOWLETT; RAYNER 2013; HOWLETT et al., 2015; KERN et al., 2017; RAYNER et al., 2017; PETERS 2018).

Estudos empíricos mostram que os projetos de política geralmente evoluem por meio de uma combinação desses modos (VAN DER HEIJDEN 2016; KERN et al., 2017; RAYNER et al., 2017). Conseqüentemente, as combinações de políticas normalmente se desenvolvem em configurações cada vez mais complexas de elementos que são baseadas em vários entendimentos conceituais (PETERS, 2005). Deriva (*drift*) descreve uma situação em que os objetivos da política mudam, sem alterar os instrumentos para implementá-los (HOWLETT et al. 2018). Em deriva há resistência a mudança do ambiente, e o mecanismo é a negligência deliberada (STREECK; THELEN, 2005 tradução nossa). A conversão se refere a uma situação em que um instrumento existente é usado de maneira diferente em resposta a metas alteradas (MAHONEY; THELEN, 2010). Nesse caso, as regras são interpretadas a partir de baixo, com limites para o desenho institucional, e o mecanismo é o redirecionamento (STREECK; THELEN, 2005, tradução nossa). Na mudança por camadas (*layering*) as regras novas são colocadas ao lado das já existentes ou em cima delas, presumindo ‘consertar’ instituições desestabilizadoras existentes, e o mecanismo é o crescimento diferencial (STREECK; THELEN 2005, tradução nossa). A substituição ocorre quando novos elementos de design são deliberadamente colocados no lugar dos antigos, o que pode acontecer abrupta ou gradualmente, dependendo da rigidez dos elementos existentes, e o mecanismo é a deserção (STREECK; THELEN, 2005, tradução nossa). As iniciativas de substituição são frequentemente impedidas por elementos de design que já estão em vigor e que criaram dependência de caminho

(PETERS, 2018). Finalmente, exaustão se refere a um processo de colapso ou desvanecimento, em vez de real mudança (STREECK; THELEN 2005). Howlett e Rayner (2013) argumentam que o último conceito, exaustão, pode ser usado para descrever situações em que o design mais antigo fica prejudicado porque não funciona satisfatoriamente à luz de elementos de política mais recentes. Na exaustão as instituições definham ao longo do tempo, e o mecanismo é o esgotamento (STREECK; THELEN, 2005, tradução nossa).

Em seus estudos sobre processos de mudanças de regime de políticas, Kern e Howlet (2009) pontuam que na ‘perspectiva de gestão de transição’, aspectos sociotécnicos e regimes de políticas setorial devem mudar estruturalmente para se tornarem mais sustentáveis (exigindo comumente uma inovação do sistema em vez de uma modesta inovação de produto ou processo’. Enfatizam que ‘as combinações de políticas são arranjos complexos de múltiplos objetivos e meios que, em muitos casos, desenvolveram-se gradualmente ao longo de muitos anos’ (KERN; HOWLET, 2009, p.392, 395, tradução nossa).

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Delineamento de Pesquisa

O presente estudo será desenvolvido na perspectiva descritiva, que de acordo com Gil (2008), tem como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou, então, o estabelecimento de relações entre variáveis. Nesta pesquisa, serão descritos os objetivos e instrumentos de políticas públicas do PIM, *ex-ante* e *ex-post* a pandemia da Covid-19.

Já de acordo com a abordagem, este estudo será feito com base na perspectiva qualitativa. As pesquisas qualitativas, de acordo com Alencar (1999), permitem que se revelem a natureza das experiências vividas pelos sujeitos e o que se está por detrás dos fenômenos que pouco se conhecem. Assim, o estudo qualitativo busca compreender um fenômeno, um processo, as perspectivas e, principalmente, a visão de mundo das pessoas envolvidas (MERRIAM, 2002).

Ademais, a abordagem qualitativa oferece ao pesquisador três diferentes possibilidades para realizar uma investigação: a pesquisa documental, o estudo de caso e a etnografia (GODOY, 1995). Nesta pesquisa, será adotado o estudo de caso, embora a pesquisa documental se fará presente.

Metodologia

Tendo em vista a parceria entre a Universidade Federal do Rio grande do Sul (UFRGS) e a Secretaria Estadual da Saúde do Rio Grande do Sul, o Programa Primeira Infância Melhor (PIM) solicitou ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas (PPGPP-UFRGS) uma análise da implementação do PIM nos municípios do RS. Mas devido à pandemia da Covid-19, o objetivo da pesquisa foi modificado e decidiu-se pela análise do processo de redesenho, iniciado ainda em março-abril de 2020, com vistas a adaptação do programa ao contexto de isolamento e distanciamento social.

Dessa forma como métodos serão utilizados o estudo de caso, a observação participante e a pesquisa documental. O caso a ser estudo é o do redesenho do Programa Primeira Infância Melhor (PIM). A finalidade consiste em mostrar como era o desenho do programa antes da pandemia e as mudanças ocorridas pós-pandemia. Segundo Yin (2015) essa estratégia de permite compreender fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos. Pesquisadores que utilizam essa estratégia de pesquisa “estudo de caso” procuram responder questões: ‘como e por quê’ alguns fenômenos acontecem e que os limites desses fenômenos não estão definidos distintamente em relação ao contexto, e quando se quer ter foco num evento contemporâneo, mas não se quer ter controle sobre o comportamento do evento (YIN, 2015).

Para o presente estudo, utilizaremos as informações obtidas nos workshops, e nos cursos de formação introdutório do PIM, além da pesquisa documental, empregando análise de conteúdo. Importante frisar que com exceção das informações documentais, os demais dados baseiam-se num contexto formal e informal de discussões, tendo em vista que tanto os workshops quanto o curso de formação, foram realizados em plena pandemia, fazendo parte, portanto, essas informações, da observação participante. Sendo assim as dúvidas e dificuldades de todos envolvidos traziam situações que estavam relacionadas às atividades do programa antes situação pandêmica e de como essas atividades passariam a ocorrer a partir da publicação da primeira nota de orientação e, principalmente, de como inúmeras dúvidas seriam dirimidas.

A despeito da observação participante, Selltiz, Wrightsman e Cook (1987), definem como um tipo de delineamento de pesquisa, útil para estudar a organização social em situações que vão desde pequenos grupos até grandes instituições. Nesse sentido ela busca apreender como os grupos se formam e funcionam e como as pessoas aprendem a desempenhar papéis. Para o presente *paper*, foi feito o acompanhamento de diversas atividades, todas mediante convite da equipe gestora do PIM, conforme descritas:

a) workshops: 13 encontros, realizados de julho a outubro de 2020. Nestas ocasiões, uma representante da FGV apresentou a Teoria da Mudança e os participantes foram divididos em grupos de trabalho para identificar o problema central da teoria da mudança do programa e

analisar, validar ou corrigir o desenho do programa; desenho do programa-atuação do visitador. Foram utilizados templates a serem preenchidos, sendo assim sucessivamente para o que foi denominado de: produto 1, 2 e 3, respectivamente.

b) curso de formação introdutória para o PIM: executado pelo Grupo Técnico Estadual em cinco encontros realizados nos meses de agosto e setembro de 2020. Contou com 32 participantes, entre eles: representantes do GTE, GTM, visitadores e monitores. Foram estudados os temas: Fluxo de atenção às famílias no PIM: Diagnóstico Situacional da Primeira Infância, Sensibilização das famílias e Caracterização e Diagnóstico; Modalidades de Atenção; Monitoramento da Atenção à Gestante e Monitoramento do Desenvolvimento Integral Infantil; Adaptações do PIM durante a pandemia do novo coronavírus; e, por fim, o encerramento.

Por último foi feita uma pesquisa documental, coletando dados provenientes de normas formais diversas emitidas sobre o programa, tais como: leis, portarias, decretos e as três Notas de Orientação formuladas pelo PIM para o contexto da pandemia.

Estratégia Analítica

De posse dos dados coletados serão feitas análises descritivas *ex-ante* e *ex-post* do processo de desenho/redesenho do Programa Primeira Infância Melhor nos contextos pré e adaptado à pandemia.

Para atingir os objetivos desse *paper*, os dados serão transcritos e analisados por meio de análise de conteúdo empregando o software NVivo[®]. Assim, serão criadas duas categorias, tratadas na literatura como elementos do desenho de políticas públicas, quais sejam:

a) Objetivos: são normalmente conectados aos contextos e racionalidades dos autores. Aqui serão considerados duas classes de objetivos:

a1) explícitos: definidos formalmente pelos formuladores. Espera-se encontrá-los nas leis, decretos, portarias, notas técnicas, dentre outros.

a2) implícitos: que se revelam ao longo do processo de implementação. Espera-se percebê-los na observação participante.

b) Instrumentos: são definidos como técnicas usadas para atingir objetivos de políticas públicas (KRAUSE et al., 2019; LINDER; PETERS, 1989; OLLAIK; MEDEIROS, 2011; SCHNEIDER; INGRAM, 1990), conformando “os meios e os expedientes reais que os governos recorrem para implementá-las” (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 127). Para a presente pesquisa seguindo Lima, Aguiar e D’Ascenzi (2020) serão utilizados como subcategoria dos instrumentos quatro tipos, aqueles que:

b1) envolvem a transferência de informação: são os que pretendem influenciar comportamentos e decisões das pessoas através da transcrição do conhecimento, persuasão, comunicação e de argumentos (SAGER, 2009);

b2) que mobilizam recursos financeiros do Estado: diz respeito a formas de transferência financeira com o objetivo de estimular um dado comportamento ou desincentivar e exibem baixo ou médio grau de coerção;

b3) que se baseiam na organização: referem-se à natureza de oferta de bens e serviços, se providos diretamente via burocracias estatais (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013);
e

b4) os regulatórios: cujo objetivo é normatizar e controlar o comportamento de específicos atores (SAGER, 2009) e envolve a determinação de normas e padrões, punições, proibições e permissões.

Após a descrição dos dados *ex-ante* e *ex-post*, será feita uma análise comparativa buscando identificar as mudanças realizadas no desenho da política, especificamente para os elementos objetivos e instrumentos, considerando as restrições e demandas geradas pelo contexto da pandemia da Covid-19. Desse modo, assumindo que tais elementos devem demonstrar alinhamento, tendo em vista o direcionamento para o enfrentamento de um problema social (LIMA; AGUIAR, D'ASCENZI, 2020), eles serão mapeados e analisados. Por conseguinte, espera-se verificar sua consistência interna, entendida como o alinhamento entre esses elementos.

O ESTUDO DE CASO

Descrição dos Programa Primeira Infância na Fase Pré-Pandemia (até março/2020)

O Programa Primeira Infância Melhor (PIM) foi instituído pela Lei nº 12.544, de 03 de julho de 2006, e é parte integrante da Política Estadual de Promoção e Desenvolvimento da Primeira Infância, sendo meta prioritária do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. O objetivo do programa consiste em orientar às famílias, de forma que possam estimular plenamente o desenvolvimento das capacidades e potencialidades de suas crianças.

O PIM tem como integrantes: um Grupo Técnico Estadual (GTE), que é a coordenação estadual, que planeja, capacita, monitora e avalia a execução e os resultados alcançados pelos municípios, e é composto por profissionais com formação nas áreas afins à política; um Grupo Técnico Municipal (GTM), que é a coordenação municipal, que planeja, monitora e avalia as

ações desenvolvidas, seleciona e capacita monitores e visitantes, identifica as famílias para atendimento e articula a rede de serviço do município; os monitores, que orientam e planejam as ações dos visitantes e capacitam, acompanham e avaliam o trabalho destes junto às respectivas famílias; os visitantes, que planejam e realizam o atendimento domiciliar e grupal às famílias, conforme a metodologia do programa e por fim os digitadores que têm como responsabilidade a atualização do Sistema de Informações Estadual do Programa (SisPIM), de acordo com os dados preenchidos pelos visitantes nos formulários (RIO GRANDE DO SUL, 2020).

No PIM as famílias são orientadas seguindo modalidades de atenção individual e grupal, complementadas pela abordagem comunitária, por meio de visitação domiciliar, semanal, através de atividades lúdicas específicas, voltadas à promoção das habilidades/capacidades das crianças, considerando o contexto cultural, necessidades e interesses da família.

A modalidade de atenção individual é destinada às famílias com crianças de 0 a 3 anos, 11 meses e 29 dias de idade, bem como às gestantes vinculadas ao programa e tem cronograma semanal de visitação. Ambas são realizadas na residência da família, com duração de, aproximadamente, uma hora.

Já a modalidade de atenção grupal é dirigida às famílias com crianças de 3 a 5 anos, 11 meses e 29 dias de idade. Essa modalidade é dirigida às crianças a partir de 4 anos, ocorrendo semanalmente, com duração de, aproximadamente, uma hora. É também empregada para crianças de 3 meses a 3 anos, 11 meses e 29 dias, uma vez ao mês, com objetivo de promover a integração da criança e sua família com as demais da comunidade, que já participam desta modalidade de atenção. Eventualmente pode ser utilizada para gestantes, de forma a promover integração e socialização entre gestantes, e ambas são realizadas em espaços coletivos da comunidade.

Conforme a organização da rede há reuniões comunitárias e grupos de gestantes mensalmente, sendo três atendimentos individuais. Visitas domiciliares são feitas, por visitantes, semanalmente, às famílias e situação de risco e vulnerabilidade social visando o fortalecimento de suas competências para educar e cuidar de suas crianças. Também são realizadas atividades lúdicas, qualificando as relações familiares e comunitárias, com a finalidade de contribuir para o desenvolvimento pleno das capacidades físicas, intelectuais, sociais e emocionais do ser humano.

Além das atividades mencionadas, há também a busca ativa de gestantes para serem encaminhadas ao pré-natal; o fornecimento de orientações que incentivem o aleitamento materno e a nutrição saudável às famílias também existem ações em rede com vistas à prevenção da mortalidade materna e infantil, dentre outras.

A implementação do PIM no nível municipal, se dá através de parceria firmada entre o estado e os municípios, conforme Termo de Adesão constante na Portaria nº 206/2008. Os Prefeitos ao aderirem ao programa ficam encarregados de indicar os componentes do Grupo Técnico Municipal (GTM), três técnicos com formação nas áreas da saúde, educação e social, representando respectivamente as Secretarias Estaduais da Saúde; Educação; e Trabalho, Cidadania e Assistência Social. O GTM é capacitado pelo Grupo Técnico Estadual (GTE) que define os critérios e áreas a serem trabalhadas no município (RIO GRANDE DO SUL, 2008, p.32).

O GTM elabora o plano de ação, define áreas que necessitam da implantação do PIM, e a partir dessa definição as famílias são identificadas e selecionadas, lembrando que a participação das famílias é voluntária e ocorre mediante convite e da ciência dos objetivos e das ações que serão desenvolvidas. Também é de responsabilidade do GTM realizar o censo diagnóstico; mobilizar as instituições comunitárias; divulgar o programa e avaliá-lo no município e repassar as informações ao GTE; implantar banco de dados municipal do PIM, mediante capacitação de um digitador, pelo GTE, alimentando-o sistematicamente e regularmente; articular a rede de serviços do município com a finalidade de integrar o PIM aos demais programas existentes e correlacionados; realizar capacitação inicial e continuada dos visitantes e monitores (RIO GRANDE DO SUL, 2008, p.32).

O município é habilitado ao recebimento de incentivo financeiro somente após realizar a etapa de capacitação do visitador e formalizar a Secretaria Estadual da Saúde do Estado (SES/RS), o número de capacitados e a data de início de suas atividades. Após, o município passa a ter a responsabilidade da remuneração e os encargos decorrentes da contratação do visitador. O município também é responsável pela supervisão pedagógica de um monitor, a cada cinco visitantes. (RIO GRANDE DO SUL, 2008, p.32).

O visitador é o responsável pelo contato direto com as famílias, gestantes e população infantil, e utiliza formulários específicos para a coleta de dados. O visitador orienta as famílias; acompanha e controla as ações; acompanha os resultados alcançados; planeja e executa modalidades de atenção grupal e individual; participa de capacitações; entre outras atribuições. Também utiliza guias e instrumentos disponibilizados pelo programa, que o apoiam no planejamento e execução dos seus atendimentos.

Nos 17 anos de existência o PIM já habilitou cerca de 53% dos 497 municípios do RS, chegando a 267 municípios em 2014. Em 2020 o total era de 235 municípios habilitados com estimativa de atendimento a 52.940 famílias, 58.234 crianças, 7.941 gestantes e 2.647 visitantes. Entre 2003 e 2020 o número de cadastros no SisPIM era de 203.469 famílias,

57.752 gestantes, 13.230 visitantes. Em relação as crianças, os dados constam até 2018 e o total é de 222.084.

Nesse período, o programa foi foco de avaliações que demonstraram alguns resultados de sua implementação, como: redução do número de óbitos por causas externas e de mortes evitáveis em lactentes (RIBEIRO et al., 2018); minimização dos níveis de vulnerabilidade entre meninos, melhoria nas habilidades das crianças antes de entrar na escola, incremento no desenvolvimento da linguagem e cognição em crianças que participaram do programa por mais de dois anos (JANUS; DUKU, 2012); melhora dos indicadores sócioafetivos, de motricidade, cognitivo e de linguagem das crianças atendidas (CELEP, 2010).

Ao longo do desenvolvimento desses estudos, foram sendo identificadas questões que mereceriam maior aprofundamento com vistas a melhorar a gestão e a implementação. Isso gerou uma demanda por analisar os processos do programa de forma a identificar gargalos, oportunidades e potencialidades para incrementar a qualidade da operação. De forma relacionada, um programa com longo tempo de execução costuma se modificar pela própria natureza da dinâmica territorial, organizacional e das mudanças de gestores governamentais. Tal situação requer um olhar constante para os processos e suas transformações.

Diante da pandemia o contato com as famílias foi inviabilizado levando os grupos técnicos estadual e municipal a repensarem novas formas de ação. Sendo assim, foram criadas notas de orientação para dar início ao processo de redesenho do PIM, considerando o contexto pandêmico.

As Notas de Orientação publicadas, respectivamente em abril, junho e setembro de 2020, têm direcionamentos distintos, sendo um dos instrumentos de redesenho do PIM. A primeira nota é mais voltada para o conhecimento de novos fluxos e ações municipais surgidos em razão da Covid-19, e de como será o trabalho dos Grupos Técnicos Estadual e Municipal, Visitadores, Monitores e Coordenadores, além da criação do atendimento híbrido (presencial e/ou a distância), às crianças e suas famílias. A segunda reforça a primeira, sem, no entanto, substituí-la, e dá apoio às equipes municipais na organização de seus processos de trabalho durante a pandemia do coronavírus. E a terceira nota por sua vez refere-se à adaptação dos processos de comunicação presenciais para outras formas de comunicação; atividades grupais e formas complementares de comunicação com as famílias; comunicação com as equipes e comunicação ética. Todo o material documental é público e está disponível na página de internet do PIM e da Secretária Estadual da Saúde do Rio Grande do Sul.

PRIMEIROS MOVIMENTOS DO PROCESSO DE REDESENHO

Notas de Orientações Técnicas

A primeira nota de orientação trouxe a reorganização dos processos do PIM e do Grupo Técnico Estadual (GTE) que também adiou suas formações e visitas de apoio técnico aos municípios, passou a funcionar presencialmente, trabalhando de forma alternada e em escalas e através de teletrabalhos, e seguindo o estabelecido na nota. Levando em conta a necessidade do isolamento social, mas mantendo ativamente a missão comum que é o cuidado com a primeira infância, o GTE elencou algumas ações comuns, que foram implementadas pelas equipes municipais, de acordo com as características e contextos de cada município, suas realidades. E cuja sugestões partiram das próprias equipes municipais:

- passar orientações às famílias a partir de fontes confiáveis, combatendo as fake News.

Trabalho em equipe:

- Conhecer os novos fluxos e ações municipais surgidos em razão da Covid-19;

- Comunicar ativamente com a rede;

- Usar a mesma linguagem;

- Visitar mais assertivamente;

- Repasse alinhado das informações, como por exemplo: Em caso de suspeita de COVID-19, qual serviço municipal serve de referência para as famílias? Quais as determinações da Secretaria da Saúde para as consultas de pré-natal, puerpério e puericultura? Quais os benefícios no âmbito da Assistência Social as famílias podem acessar? Como estavam as orientações das escolas para as famílias?; As aulas foram suspensas?

No que se refere a manter o trabalho em equipe, apesar do distanciamento físico, foi ressaltada a importância das equipes no desenvolvimento de meios destinados a manter o diálogo e traçar estratégias de prevenção. Para tanto, deveriam utilizar-se de ferramentas como WhatsApp, telefone, reuniões por videoconferência, sob a coordenação do GTMs ou monitores e uma vez realizadas essas ações à distância junto às famílias, os GTMs deveriam acompanhar o que estava sendo feito pelos visitantes de forma a apoiá-los frente as demandas que foram identificadas por eles.

Em relação a qualificação da equipe foram propostos: cursos EAD, filmes, documentários, livros, artigos, dentre outros, cuja finalidade consistia na qualificação do trabalho das equipes no período de isolamento social, sendo a forma de desenvolvimento dessa tarefa de responsabilidade de cada equipe. Para os GTMs e monitores o indicado foi a internet, onde alguns conteúdos puderam ser acessados.

O PIM conta com um sistema de informações, o SisPIM. De acordo com a Nota de Orientação, sua atualização é importante e sua manutenção não requer presença física de toda equipe. Desta forma, a tarefa deve ser mantida, mesmo em tempos de COVID-19, como: cadastro dos usuários, cadastro de famílias, totalização de visitantes, totalização do acompanhamento do desenvolvimento infantil. Apesar das visitas domiciliares e grupais terem sido suspensas, temporariamente, em muitos municípios, é importante adaptar estratégias para manter o acompanhamento e a vinculação com as famílias nesse período, de acordo com as possibilidades e recursos disponíveis. A partir dos contatos e vínculos que se possa contribuir na orientação às famílias quanto às medidas de prevenção e contágio da COVID-19, ao mesmo tempo pensar junto com elas, formas de continuar estimulando a promoção do desenvolvimento integral infantil, a partir do seu protagonismo. Gestantes, puérperas e crianças estão distantes do espaço de socialização, mais do que nunca é preciso trabalhar para fortalecer a autonomia das famílias nesse processo. Dessa forma, algumas ações são sugeridas foram: diversificar os meios de comunicação com as famílias, manutenção da visita em caráter excepcional, ações informativas para as famílias e demais membros da comunidade.

A *segunda nota de orientação* visou apoiar as equipes municipais nos seus processos de trabalho durante a pandemia da Covid-19, não substituindo demais orientações e regulamentações da autoridades sanitárias, em especial as normas municipais, tais como: o Decreto Estadual nº 55.240 de 10 de maio de 2020 e alterações posteriores, que institui o Sistema de Distanciamento Controlado¹; para fins de prevenção e de enfrentamento à pandemia; a Portaria nº 366 de 22 de abril de 2020, que dispõe acerca de medidas para o enfrentamento da Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional e a Portaria nº 10 de 20 de maio de 2020, que prorroga os prazos para registros de atividades remotas e/ou visitas domiciliares referentes aos meses de março e abril de 2020.

O PIM, de acordo com a nota, tem sua atuação centrada na família e nos territórios, e compõe o conjunto de políticas que favorecem a proteção integral dos indivíduos e diferentes arranjos organizacionais têm sido adotados pelas equipes municipais, de forma a manter o acompanhamento às famílias, através de atendimento remoto ou visitas domiciliares, de modo que nenhuma fique sem receber atenção. Nesse sentido, a *segunda nota* trata da prevenção e segurança dos trabalhadores e usuários do PIM, adotando medidas de prevenção e controle da transmissão da Covid-19, de forma a assegurar a saúde dos trabalhadores e das famílias acompanhadas pelo programa. Os protocolos de distanciamento serviram como orientação para a (re)organização do trabalho interno das equipes do PIM, como: priorizar o trabalho remoto

¹ Disponíveis em: <https://distanciamentocontrolado.rs.gov.br/em> “Protocolos-gerais-obrigatórios”

(teletrabalho), adotar regimes de escala, revezamento da jornada de trabalho, se necessário, readequar espaços físicos, orientar o uso correto dos equipamentos de proteção individual (EPI), afixar em local visível, informações sanitárias sobre as medidas de higienização, disponibilizando “kit” completo de higiene de mãos, nos sanitários, e álcool em gel 70% a entrada de todos ambientes, suspender atividades que envolvam aglomerações; reunir-se para planejar, preferencialmente, de forma remota.

A nota também trata do acompanhamento das famílias participantes do programa. A principal metodologia de acompanhamento às famílias do programa é a visita domiciliar, que nem sempre poderá ser realizada, devido ao risco de propagação do vírus, sendo assim, o acompanhamento remoto é o que possibilita a continuidade de atenção às famílias e cabe aos municípios optarem pela forma mais adequada de manter esse acompanhamento (visitas domiciliares ou atendimento remoto), sendo possível ainda mesclar as duas opções, o que resulta na adoção de uma forma híbrida.

A *segunda nota* ainda trata da captação de novas famílias, pois o impacto da pandemia pode resultar no aumento do número de famílias em situação de vulnerabilidade ou no agravamento dessas situações. Para tanto, as equipes devem estar preparadas para a busca ativa de novos beneficiários. E, os profissionais da atenção primária à saúde, os conselheiros tutelares, profissionais da educação e dos centros de referência de assistência social, podem indicar famílias para serem captadas. E, por fim, a nota elenca as formações iniciais do PIM, que temporariamente, estão suspensas na forma presencial, e os recursos financeiros garantidos pelo governo do estado e que devem ser utilizados, prioritariamente, para a manutenção da equipe municipal.

A *terceira nota de orientação* refere-se à comunicação das equipes e famílias acompanhadas pelo PIM. As estratégias de comunicação desenvolvidas pelas equipes municipais devem ser eficientes, para manter o acompanhamento e a vinculação neste período, tanto quanto devem ser mantidas as comunicações internas, garantindo as reuniões, articulações, formações, monitoramento e planejamento e reforça a captação de novas famílias. O momento é propício para o visitador oferecer sua escuta e seu olhar qualificado, promovendo a articulação em rede e o desenvolvimento integral infantil de forma remota. A visita remota apresenta, conforme a nota, desafios aos quais os profissionais e as famílias não estão habilitados e, portanto, devem estar atentos. Algumas orientações podem contribuir para aprimorar as visitas remotas: valorizar a escuta, ouvindo atentamente os interesses, capacidade, recursos, disponibilidade de cada família, estabelecer respeito e rotina combinando com antecedência os melhores horários para visita remota, respeitar os horários de trabalho mantendo os processos de comunicação dentro do horário comercial; priorizar videochamadas ou ligações telefônicas

individuais, caso seja possível, estar presente na visita remota da mesma forma que faria pessoalmente, reforçar a abordagem lúdica, com viés positivo.

Dependendo do desejo, capacidade e disponibilidade de recursos da família, as atividades online em grupo podem ser promovidas por WhatsApp ou Facebook, videochamadas e videoconferências. Para gerar interesse e evitar a fadiga, os contatos podem ser, sempre que possível, de forma particularizada com cada família, as ações de comunicação podem ser roteirizadas e os excessos de informações podem ser evitados. As mídias compartilhadas como áudios e vídeos devem ser de 1 a 2 minutos de duração, não mais que isso e devem ser claros e limpos para reter a atenção e reduzir a fadiga e o desinteresse do interlocutor. Uma boa qualidade de vídeo e de conexão nas chamadas é importante. Formas complementares de comunicação como mensagens instantâneas privadas e redes sociais como WhatsApp, Facebook e Instagram podem ser eficientes na orientação das famílias, assim como o uso de rádios comunitárias, públicas ou comerciais, carros de som, cards, cartazes e distribuição de materiais impresso.

A *terceira nota de orientação* também menciona a comunicação interna da equipe, quer seja em trabalho remoto, presencial ou em regime de escala. É necessário o uso e recursos de tecnologia da informação e comunicação de formar a otimizar o trabalho, estabelecendo rotina com o uso das TICs. Primeiro, conhecendo as capacidades e recursos disponíveis e a partir de suas realidades, definir as melhores estratégias de comunicação. As equipes podem utilizar o WhatsApp, Messenger Room, Google Meet e o Cisco Webex, sendo o Zoom não recomendado devido a falhas de segurança e ao limite do tempo em 40 minutos de uso. Documentos, planilhas e apresentações podem ser realizados de forma remota, utilizando o Google Documentos e armazenamentos permanentes podem ser feitos no Google Drive.

Por fim, a nota trata da comunicação ética, chamando a atenção para a privacidade de chamadas, fotos, mensagens e vídeos e o uso de imagens e a exposição da identidade de crianças ou de qualquer outro membro da família, bem como de elementos que possam identificar a família, e a segurança das informações como os documentos de trabalho e o acesso aos equipamentos protegidos e livre de vírus e outras ameaças digitais, atenção a legislação do período eleitoral, pois qualquer divulgação de ações institucionais do poder público por meio de internet, rádio, televisão ou mídia escrita, está suspensa durante esse período.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, E. **Introdução à metodologia de pesquisa social**. Lavras: UFLA, 1999. 131p.

ALEXANDER, E. **Design in the Decision-Making Process**. Policy Sciences, nº 14, pp. 279-292, 1983.

ARMSTRONG, L., BAILEY, J., JULIER, G., & KIMBELL, L. (2014) *Social design futures: HEI research and the AHRC*, Arts and Humanities Research Council; University of Brighton; V&A.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2007. 223p.

BASON, C. (2016) *Design for Policy* (Abingdon: Routledge).

CENTRO LATINOAMERICANO PARA LA EDUCACIÓN PREESCOLAR- **CELEP**. INFORME FINAL DE LA EVALUACIÓN AL PROGRAMA PRIMERA INFANCIA MEJOR. Junio/diciembre del 2010. Disponível em: <<https://www.pim.saude.rs.gov.br/site/o-pim/pesquisas-e-avaliacoes/>>. Acesso em 22 jul. 2021.

DRYZEK, J. Don't Toss Coins in Garbage Cans: A Prologue to Policy Design. **Journal of Public Policy**, vol. 3, nº 4, pp. 345-367, 1983.

CAIRES, C. M. R. de. El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica. Caracas-Venezuela. **Cuadernos Del Cendes**, año 36, nº 102, Tercera Época Septiembre-Diciembre 2019.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6ª edição. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2008.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar/abr. 1995.

HOOD, C. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: reflections on the tools of government after two decades. **Governance**, 20(1), 127–144, 2007.

HOWLETT, M. **Designing Public Policy: Principles and Instruments**. London: Routledge, 2010.

HOWLETT, M. Revisiting policy design: The rise and fall (and rebirth?) of policy design studies. General Conference of the European Consortium for Political Research (ECPR), Section. **Anais...** Reykjavik: 2011.

HOWLETT, M.; LEJANO, R. P. Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design. **Administration & Society**, 45(3), 357–381, 2013.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I.; WOO, J. J. From tools to toolkits in policy design studies: The new design orientation towards policy formulation research. **Policy & Politics**, 43(2), 2015, 291-311.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. **Política Pública: Seus Ciclos e Subsistemas: Uma Abordagem Integradora**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

HOWLETT, M.; RAYNER, J. Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design. **Politics and Governance**, 1(2): 170–182, 2013.

HOWLETT, M., MUKHERJEE, I.; WOO, J. J. From Tools to Toolkits in Policy Design Studies: The New Design Orientation Towards Policy Formulation Research. **Policy & Politics**, 43(2): 291–311, 2015.

HOWLETT, M.; FRASER, S. Challenges in applying design thinking to public policy: dealing with the varieties of policy formulation and their vicissitudes. **Policy & Politics**, v. 48, n. 1, 2019, 49–65.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. L. Policy Analysis for Democracy. *In*: MORAN, M; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 169–89, 2008.

KERN, F.; KIVIMAA, P.; MARTISKAINEN, M. 2017. Policy Packaging or Policy Patching? The Development of Complex Energy Efficiency Policy Mixes. **Energy Research & Social Science**, 23: 11–25, 2017.

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B. Modelando problemas, selecionando soluções... e lidando com as expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho das políticas públicas. **Anais... 44º Encontro Anual ANPOCS**, 2020.

LIMA, L. L.; AGUIAR, R. B.; D’ASCENZI, L. Policy design: uma análise de elementos do desenho das políticas de desenvolvimento de 14 capitais estaduais brasileiras. **Anais... 12º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**, 2020.

LINDBLOM, C. E. The Science of Muddling through. **Public Administration Review**, 79–88. 1959.

LINDER, S. H.; PETERS, B. Guy. The Analysis of Design or the Design of Analysis? **Review of Policy Research**, v. 7, n. 4, p. 738–750, 1988.

LIPSKY, M. **Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services**. New York: Russel Sage Foundation, 2010.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 2010.

MAYNTZ, R. The Conditions of Effective Public Policy: a New Challenge for Policy Analysis. **Policy & Politics**, v. 11, n. 2, pp. 123-143, 1983.

MAY, Peter (1981). «Hints for Crafting Alternative Policies», en *Policy Analysis*, vol. 7, nº 2, pp. 227-244.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research in practice: examples for discussion and analysis**. San Francisco: Jossey-Bass, 2002, 439 p.

MINTROM, M., LUETJENS, J. (2016) ‘Design thinking in policymaking processes: opportunities and challenges’, *Australian Journal of Public Administration*, 75(3), 391–402. doi: 10.1111/1467-8500.12211

NEWMAN, J.; NURFAIZA, M. W. Policy design, non-design, and anti-design: the regulation of e-cigarettes in Indonesia. **Policy Studies**, 2020, p. 1–18.

NOBUIUKI, I. C.; PONGELUPPE, L. S. O surto da COVID-19 e as respostas da administração municipal: munificência de recursos, vulnerabilidade social e eficácia de ações públicas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 54(4):782-838, jul. - ago. 2020.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE-BRASIL/WHO. Disponível em: <<https://www.who.int/eportuguese/countries/bra/pt/>>. Acesso em 05 out. 2020.

PETERS, B. G. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing

PETERS, G. B. The Problem of Policy Problems. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, 7(4): 349–370, 2005.

PETERS, B. G. **Policy Problems and Policy Design**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2018.

RAYNER, J.; HOWLETT, M. Introduction: Understanding Integrated Policy Strategies and Their Evolution.” **Policy & Society**, 28(2): 99–109, 2009.

RAYNER, J.; HOWLETT, M.; WELLSTEAD, A. Policy Mixes and Their Alignment over Time: Patching and Stretching in the Oil Sands Reclamation Regime in Alberta, Canada. **Environmental Policy and Governance**, 27(5): 472–483, 2017.

RIO GRANDE DO SUL. Como funciona. Porto Alegre: sd. Disponível em: <<https://sistema3as.rs.gov.br/como-funciona>>. Acesso em 21 jul. 2021.

RIO GRANDE DO SUL. PROGRAMA PRIMEIRA INFÂNCIA MELHOR (PIM). **Rio Grande do Sul: 2003/2021**. Disponível em: <<https://www.pim.saude.rs.gov.br/site/>>. Acesso em: 18 maio 2021.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA SAÚDE – RIO GRANDE DO SUL. 2020/2021. Disponível em: <<https://saude.rs.gov.br/inicial>>. Acesso em: 28 maio 2021.

RODRIGUES, V. P.; OLIVEIRA, I. C.; CHAVES, G. L. D.; AQUINO, E. L. C.; VIEGAS, C. V. Respostas à pandemia em comunidades vulneráveis: uma abordagem de simulação. **Revista de Administração Pública**, 54 (4), jul-aug 2020.

SANTANA, L.; PEREZ, O. C. Como os governos estaduais lidam com a pandemia. **Nexo Jornal**, São Paulo, 2020. Disponível em: <<https://www.nexojornal.com.br/especial/2020/05/10/Como-os-governos-estaduais-lidam-com-a-pandemia>>. Acesso em: 07 de set. 2020.

SCHNEIDER, A.; INGRAM, H. Systematically Pinching Ideas: A Comparative Approach to Policy Design. **Journal of public policy**, 8(1): 61–80, 1988.

SCHNEIDER, A. Policy Design and Transfer. *In*: ARARAL, E. (Eds.). **Routledge Handbook of Public Policy**. Abinddon: Routledge, 217–28, 2015.

SELLTIZ, C.; WRIGHTSMAN, L.; COOK, S.; KIDDER, L. **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**. São Paulo: EPU – Editora Pedagógica e Universitária, 1987, Volume I, pp. 11-22.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. *In*: STREECK, W.; THELEN, K. (Eds.). **Beyond continuity: institutional change in advanced political economies**. Oxford Univ. Press, 2005, p. 1-39.

van BUUREN, A.; LEWIS, J. M.; PETER, G. B.; VOORBERG, W. Improving Public Policy and Administration: Exploring the Potential of Design. **Policy & Politics**, 48(1): 3–19, 2020.

VAN DER HEIJDEN, J. Looking Differently at Legal Change: Layering, Conversion, Drift, Displacement and Exhaustion in the Development of Dutch Construction Regulation.” **KLRI Journal of Law and Legislation**, 1(6): 82–111, 2016.

VAN DER HEIJDEN, J.; KUHLMANN, J. Studying incremental institutional change: a systematic and critical meta-review of the literature from 2005 to 2015. **The Policy Studies Journal**, vol. 45, n. 3, 2017.

VAN GEET, M. T.; LENFERINK, S.; LEEDERTSE, W. Policy design dynamics: fitting goals and instruments in transport infrastructure planning in the Netherlands. **Policy Design and Practice**, 2:4, 324-358, 2019.

WILDAVSKY, Aaron. **Speaking Truth to Power: Art and Craft of Policy Analysis**. 12th ed. New Jersey: Transaction, 2007.

WILSON, James Q. **Bureaucracy: What Government Do and Why They Do It**. 2nd ed. Washington: Basic Books, 2000.

YIN, R. K. **Estudos de casos: planejamento e métodos**. 5. Ed. Porto Alegre: Bookman, 2017, p. 205.