

Relato de experiência

Programa Criança Feliz: Estudo de caso sobre sua institucionalização

Happy Child Program: A case study on its institutionalization

Júlio César Borges^{1*} 

¹Centro Universitário Alfredo Nasser (Instituto de Ciências Jurídicas), Aparecida de Goiânia, GO, Brasil

Júlio César Borges, pardo, Doutor em Antropologia Social (Universidade de Brasília - UnB).

COMO CITAR: Borges, Júlio César. (2022). Programa criança feliz: Estudo de caso sobre sua institucionalização. *Revista Brasileira de Avaliação*, 11(3 spe), e111222. <https://doi.org/10.4322/rbaval202211012>

Resumo

O presente artigo pretende fazer o relato da experiência de avaliação do Programa Criança Feliz (PCF), realizada no início da sua institucionalização. O objetivo principal do PCF é promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância (idade de zero a seis anos), considerando sua família e seu contexto de vida. Essa avaliação teve metodologia qualitativa com objetivo de produzir evidências acerca de suas potencialidades e fragilidades, resultados até então alcançados, relação com o território de abrangência dos municípios, rotinas das equipes técnicas, atuação com diferentes públicos e sugestões para aprimoramento. Como estudo de caso sobre o processo de institucionalização do PCF, a primeira seção traz marcos legais da primeira infância para, em seguida, justificar a opção pela abordagem qualitativa no desenho da pesquisa. Após a descrição do trabalho de campo e da coleta de dados, são apresentados os resultados obtidos e as recomendações feitas aos gestores do programa.

Palavras-chave: Primeira Infância. Avaliação de Políticas Públicas. Estudo de caso.

Abstract

This article intends to report the experience of evaluating the Criança Feliz Program (PCF), carried out at the beginning of its institutionalization. The main objective of the PCF is to promote the integral development of children in early childhood (age from zero to six years), considering their family and their life context. This evaluation had a qualitative methodology in order to produce evidence about its strengths and weaknesses, results achieved so far, relationship with the territory covered by the municipalities, routines of technical teams, work with different audiences and suggestions for improvement. As a case study on the process of institutionalization of the PCF, the first section brings legal frameworks for early childhood to then justify the option for a qualitative approach in the design of the research. After the description of the field work and data collection, the results obtained and the recommendations made to the program managers are presented.

Keywords: Early Childhood. Evaluation of Public Policies. Case study.

Introdução¹

O Programa Criança Feliz (PCF) foi instituído pelo Decreto nº 8.869, de 5 de outubro de 2016. Seu objetivo principal é reforçar a implementação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), com a promoção do desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, envolvimento de suas famílias e considerando seus contextos (sociais, culturais, econômicos) de vida. No ano de 2018, ou seja, com menos de dois anos de implementação,

A RBAVAL apoia os esforços relativos à visibilidade dos autores negros na produção científica. Assim, nossas publicações solicitam a autodeclaração de cor/etnia dos autores dos textos para tornar visível tal informação nos artigos.

Recebido: Março 13, 2022

Aceito: Junho 07, 2022

***Autor correspondente:**

Júlio César Borges

E-mail: jcborges1977@gmail.com

Instituição parceira: Fundação Maria

Cecília Souto Vidigal



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença Creative Commons Attribution, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

¹ Texto resultante da consultoria contratada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, do Ministério do Desenvolvimento Social (SAGI/MDS, atual Ministério da Cidadania), no âmbito da cooperação com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) - Projeto 914BRZ3002. A apresentação do material ao longo do texto não implica a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO; as ideias e opiniões aqui expressas são as do autor e não refletem obrigatoriamente as da UNESCO nem comprometem a Organização.



o PCF passou por uma avaliação qualitativa contratada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, do então Ministério do Desenvolvimento Social. O presente artigo faz o relato da experiência dessa pesquisa avaliativa².

O PCF responde à obrigação do Estado na formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância, em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento da criança e do ser humano, tal como previsto na Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016³ (Marco Legal da Primeira Infância). A “primeira infância” é definida legalmente como [...] o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança [...] (Lei nº 13.257/2016, Resoluções CNAS nº 19 e 20/2016)⁴. Garantir os direitos das crianças implica em estabelecer planos, programas, políticas e serviços visando ao desenvolvimento integral da primeira infância.

Na sua análise retrospectiva sobre a construção da proteção social à infância no Brasil republicano, Mendonça (2002) observa que, desde a Constituição Federal de 1988, o Estado assume a infância (e a adolescência) como processo social de desenvolvimento humano, etapa basilar de formação da pessoa categorizada como prioridade das políticas públicas. Segundo essa autora, “[...] a pessoa em formação, devidamente assistida, chega à maturidade pelo exercício do direito de se auto aperfeiçoar para, então, gozar de sua cidadania plena ou de um conjunto de direitos que se articulam progressivamente” (Mendonça, 2002, p. 214).

Nesse sentido, o Programa Criança Feliz acompanha a Constituição Federal e o Estatuto da Criança e do Adolescente ao responsabilizar o poder público pela concepção e execução de medidas garantidoras dos direitos das crianças. Além dessas normativas, o PCF vem na esteira do Plano Nacional pela Primeira Infância, aprovado em 2010, pelo Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda); da sanção da Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012, que criou o Brasil Carinhoso no âmbito do Plano Brasil Sem Miséria; e a instituição pelo Ministério da Saúde (MS) da Política Nacional de Atenção à Saúde da Criança (Portaria MS nº 1.130/2015) e da estratégia da Rede Cegonha (Portaria MS nº 1.459, 2011). Com isso, o tema da primeira infância tem lugar expressivo na agenda pública de nosso país, no âmbito da qual o PCF se destaca.

O PCF tem caráter descentralizado, intersetorial e multidisciplinar com a finalidade de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, considerando sua família e seu contexto de vida. Nesse sentido, o PCF tem como objetivos: levar ao desenvolvimento infantil integral na primeira infância; apoiar gestantes e famílias para o nascimento e cuidados perinatais; fortalecer vínculos familiares para o cuidado, proteção e cuidado das crianças até seis anos; promover o acesso a políticas públicas e serviços para famílias, gestantes e crianças na primeira infância; melhorar políticas e serviços públicos para esses beneficiários. Nisso, devem estar articulados a assistência social, saúde, educação, cultura, direitos humanos, direitos das crianças, com participação da sociedade civil e controle social⁵.

De acordo com a Portaria do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) de nº 956, de 22 de março de 2018⁶, o público-alvo do PCF são as gestantes e crianças de até seis anos de idade e suas famílias. Dentre esses, deve ser dada prioridade às famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF)⁷ com gestantes, crianças de até três anos; famílias com crianças de até seis anos beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC)⁸; e famílias com crianças

² Agradecimentos à Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – Ministério da Cidadania (SAGI/MC) e à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO).

³ Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em 7 de julho de 2022..

⁴ Fonte: <https://www.blogcnas.com/resolucoes-cn-as-2016>. Acesso em 7 de julho de 2022.

⁵ Para maiores informações sobre o desenho institucional e normativo, material didático e metodologias do PCF, consultar Brasil (2022a).

⁶ Fonte: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acesso-a-informacao/legislacao/portaria-no-956-de-22-de-marco-de-2018>. Acesso em 7 de julho de 2022..

⁷ O Programa Bolsa Família visa ao combate à pobreza e à desigualdade no Brasil através da transferência de renda condicionada. Para maiores informações, ver: Brasil (2022b).

⁸ O Benefício de Prestação Continuada (BPC), previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), é a garantia de um salário mínimo mensal ao idoso acima de 65 anos ou à pessoa com deficiência de qualquer idade com impedimentos de natureza física, mental, intelectual ou sensorial de longo prazo. Para maiores informações, ver: Brasil (2022c).



de até seis anos afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção prevista no artigo 101 da Lei nº 8.609, de 13 de julho de 1990⁹.

O PCF faz parte da rede de programas e serviços da Proteção Social Básica (PSB) prevista nas normativas do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A porta de entrada dos usuários no SUAS são os Centro de Referência em Assistência Social (CRAS), unidades públicas municipais, de base territorial, localizadas em áreas de vulnerabilidade social. O CRAS é o equipamento público incumbido de ofertar todos os serviços socioassistenciais da proteção social básica do SUAS (incluindo o PCF), além de gerir a rede socioassistencial da PSB em seu território de referência. É através dos CRAS que a proteção social básica ganha capilaridade nos territórios e, assim, se aproxima das famílias, conforme previsto na Política Nacional de Assistência Social. Os CRAS devem, necessariamente, ofertar o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF). O PAIF integra a proteção social básica e consiste em ações realizadas por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, entendidas como aquelas decorrentes da pobreza, do precário ou nulo acesso aos serviços públicos e da fragilização de vínculos de pertencimento e sociabilidade. Um dos primeiros passos da gestão municipal deve ser a definição do CRAS que será referência para a acolhida das famílias e para a organização, o planejamento e a realização das visitas domiciliares (Brasil, 2017, p. 12). Diante disso, se vislumbra o papel estratégico dos CRAS para a gestão das ações do PCF nos territórios.

Nesse sentido, o PCF tem como diretrizes, dentre outras, a cooperação, articulação e apoio técnico entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Deve haver flexibilidade para reconhecer e apoiar os modelos de implementação nos estados e municípios, tendo em vista ações descentralizadas com integração das políticas públicas nos territórios. Assim, o PCF tem os seguintes componentes para cumprimento de seus objetivos: visitas domiciliares periódicas por profissional capacitado; capacitação e formação continuada dos profissionais; ações complementares de apoio às gestantes e ao desenvolvimento da criança; qualificação dos cuidados nos serviços de acolhimento para crianças na primeira infância afastadas do convívio familiar em razão da aplicação de medida de proteção; fortalecimento da intersetorialidade; elaboração de conteúdo e material de apoio para o atendimento intersetorial; por parte da União, apoio técnico e financeiro aos entes federativos.

As visitas familiares são a estratégia central do programa, que tem nos visitantes e supervisores os elos responsáveis pela execução das suas ações e o cumprimento de seus objetivos. Visitadores e os supervisores cumprem papel fundamental para o alcance do público-alvo do programa. Incumbido de realizar as visitas, o visitador deve registrar as informações, caracterizar as famílias e, a partir de contato frequente com elas, orientá-las para o fortalecimento dos vínculos e para a estimulação das crianças visando ao seu desenvolvimento integral, desde a gestação, dentre outras ações, sempre com apoio e acompanhamento do supervisor, cuja atribuições também incluem a articulação com a rede socioassistencial, unidades escolares e de saúde. A composição das equipes para as visitas domiciliares é de um visitador para cada trinta famílias; um supervisor (com dedicação de vinte horas semanais) para cada oito visitadores ou um supervisor (com dedicação de quarenta horas semanais) para cada quinze visitadores (Brasil, 2017, p. 19). A periodicidade mínima das visitas era, à época do trabalho de campo, a seguinte: uma visita domiciliar por mês para gestantes e suas famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família; quatro visitas por mês para crianças de 0 a 36 meses e suas famílias beneficiárias do PBF e do BPC; duas visitas por mês para crianças de 37 a 72 meses e suas famílias beneficiárias do BPC¹⁰. (Portaria MDS nº 442/2017¹¹).

⁹ Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 7 de julho de 2022.

¹⁰ Essa metodologia, definida pela SNPDM/MDS em diálogo com outros órgãos setoriais, segue o modelo de *Cuidados para o Desenvolvimento da Criança* (CDC), do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS), e o Programa Primeira Infância Melhor (PIM), do estado do Rio Grande do Sul, cujas experiências municipais serviram de modelo para o PCF.

¹¹ Fonte: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-442-de-26-de-outubro-de-2017/>. Acesso em 7 de julho de 2022.



O perfil mínimo e as funções gerais desses profissionais são assim definidos na Portaria MDS nº 956/2018¹², em seu artigo 9º:

I - multiplicador: o profissional de nível superior com experiência na área de desenvolvimento infantil, saúde, educação ou assistência social, devidamente certificado pela Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano, responsável pelas atividades de capacitação e educação permanente dos supervisores, podendo atuar no apoio à implementação e supervisão do Programa no Estado¹³;

II - supervisor: o profissional local de nível superior, referenciado ao Centro de Referência da Assistência Social, que atuará na implementação e supervisão do Programa no município, bem como nas atividades de capacitação e educação permanente dos visitantes locais, planejamento e registro de visitas, e que representará a articulação dos serviços e das políticas setoriais no território com a política setorial da assistência social;

III - visitador: o profissional local de nível médio ou superior, coordenado pelo supervisor referenciado ao Centro de Referência da Assistência Social, sendo responsável pela realização e registro das visitas domiciliares, e que representará a articulação dos serviços e das políticas setoriais no território com a política setorial da assistência social¹⁴.

É recomendada aos estados, Distrito Federal e municípios, que aderirem ao Programa, a criação de um comitê gestor intersetorial, composto por representantes das secretarias responsáveis pela assistência social, educação, saúde, cultura e direitos humanos, dentre outras. O comitê gestor deve elaborar um plano de ação, com as diretrizes, ações e metas do programa, responsabilidades de cada política e estratégias para potencializar a intersetorialidade, o trabalho em rede e a capilaridade (Portarias MDS nº 956 e 958/2018)¹⁵.

No ano de 2018, o PCF era um programa recém-criado e de caráter inovador. Enfrentava diferentes desafios, em especial ao se considerar a necessidade de articulação intersetorial nos três níveis de governo. No início da sua implementação, os gestores sentiram a necessidade de evidências sobre suas potencialidades, mas também acerca das fragilidades, seu enraizamento nos territórios de abrangência dos municípios, as rotinas da equipe técnica e sua atuação com diferentes públicos. Isso justificou a realização de um estudo qualitativo sobre sua implementação (etapa prevista no ciclo das políticas públicas), com vistas identificar possibilidades de aprimoramento de modo a garantir sua sustentabilidade no longo prazo.

Procedimentos metodológicos

A Pesquisa Qualitativa do Programa Criança Feliz (PCF) foi contratada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) do, então, Ministério do Desenvolvimento Social (MDS). Seu contexto institucional é o de um amplo e consolidado Sistema de Monitoramento e Avaliação sobre políticas e programas sociais (Jannuzzi, 2013).

Em relação a programas governamentais direcionados à primeira infância, a Lei nº 13.257/2016¹⁶, em seu art. 11, define que “[...] as políticas públicas terão, necessariamente,

¹²Fonte: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portaria-no-956-de-22-de-marco-de-2018>. Acesso em 7 de julho de 2022.

¹³A capacitação de multiplicadores e supervisores conta com a publicação *Programa Criança Feliz: Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC). Notas do Multiplicador* (Brasil, s./d.), elaborada a partir da tradução, pela equipe técnica do Instituto Alfa e Beto com autorização do UNICEF, de *Care for Child Development*, de autoria de Patrice Engle e Jane E. Lucas.

¹⁴Ações de capacitação e educação permanente desses profissionais estão expressamente previstas na Portaria MDS nº 956/2018. Além disso, parâmetros básicos das capacitações são encontrados no *Guia para Visita Domiciliar* (Brasil, 2017), que compõe o referencial metodológico do PCF. Fonte: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portaria-no-956-de-22-de-marco-de-2018>. Acesso em 7 de julho de 2022.

¹⁵Fonte: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portaria-no-956-de-22-de-marco-de-2018>. Acesso em 7 de julho de 2022.

Fonte: <http://blog.mds.gov.br/redesuas/portaria-no-958-de-22-de-marco-de-2018/>. Acesso em 7 de julho de 2022.

¹⁶Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/113257.htm. Acesso em 7 de julho de 2022.



componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados”. A Portaria MDS nº 956/2018 determina¹⁷ à Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano, do Ministério do Desenvolvimento Social (SNPDH/MDS) monitorar e avaliar o PCF com apoio da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI/MDS), podendo convidar entes federados a participarem de estudos e pesquisas (Art. 18, §2, Art. 19 e Art. 20, inc. IX).

Nessa direção, o presente estudo foi desenhado para produzir conhecimento qualitativo sobre o início da sua institucionalização. O foco analítico foi o atendimento ao público-alvo do PCF em municípios (escolhidos devido aos seus diferentes portes populacionais, graus distintos de consolidação do SUAS e de implementação do PCF), do Pará, Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Norte, Sergipe e São Paulo. Foram então contratados cinco consultores, cada qual responsável por três municípios em um destes estados. Para abordagem de uma gama de temas, foram definidas como técnicas de coleta de dados: entrevistas semiestruturadas, observação direta e participante, entrevistas em grupo e grupos focais, aplicadas na interação com atores locais responsáveis pelo programa (multiplicadores, coordenadores municipais, supervisores e visitantes - técnicos “da ponta”/ “nível de rua”) e famílias beneficiárias, especialmente as(os) cuidadoras(es) das crianças. No tratamento dos dados, foram aplicadas a análise estruturada de textos, análise de discurso e de conteúdo, a partir de roteiros com categorias comuns entre os casos. A comparabilidade dos resultados buscou articular e sintetizar os resultados encontrados nos cinco mencionados estados da federação, mediante sigilo e confidencialidade garantidos aos(às) participantes.

Tendo em vista os momentos avaliativos ao longo do ciclo da política pública, o conhecimento produzido pela Pesquisa Qualitativa do PCF focou na sua implementação (Jannuzzi, 2016. p. 33). A avaliação *in itinere*, como também é conhecida, ocorre durante o processo de implementação para fins de ajustes imediatos. A análise da implementação (execução) possibilita que se visualizem obstáculos e falhas, bem como erros inerentes à tomada de decisão, objetivos mal traçados e o nível de redução do problema que a gerou; sua concretização requer soluções dialogadas. (Secchi et al., 2019)

A abordagem adotou uma perspectiva multicêntrica das políticas públicas. Nesta concepção, Estado e sociedade se articulam para solução de problemas públicos, pressupondo a existência de múltiplos centros de tomadas de decisão passíveis de liderança por atores não estatais. A abordagem multicêntrica das políticas públicas permite um enfoque interpretativo, que mapeia os atores envolvidos com o tema, não apenas os atores estatais, e como eles percebem o problema que originou a política pública e os esforços que direcionam (ou não) no seu enfrentamento. (Secchi et al., 2019)

Vale ressaltar que as pesquisas qualitativas têm fundamento na compreensão da vida social (Weber, 2000). Isso se reflete em quatro bases teóricas: a) a realidade social é uma construção e atribuição social de significados; b) a ênfase é sobre o caráter processual e na reflexão; c) a relevância dos dados empíricos está nos significados sociais; d) o ponto de partida é o aspecto comunicativo da realidade social.

A primazia da compreensão como princípio do conhecimento implica em estudar relações complexas ao invés de explicá-las isolando variáveis descoladas do contexto de vida dos sujeitos, com os quais o pesquisador interage em campo. Isso conduz às seguintes características gerais da pesquisa qualitativa em termos da coleta de dados, objeto de estudo, interpretação e generalização dos resultados: produção de textos para extração de significados, métodos flexíveis à particularidade do real, centralidade das perspectivas dos participantes da pesquisa, contexto como fio condutor das análises, acontecimentos e conhecimentos cotidianos como elementos da interpretação indutiva dos dados e interação dinâmica do pesquisador com os sujeitos pesquisados (Günther, 2006).

Sobre a aplicação de métodos de pesquisa qualitativa na avaliação de políticas públicas, o IPEA ressalta que:

¹⁷Fonte: <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/portaria-no-956-de-22-de-marco-de-2018>. Acesso em 7 de julho de 2022.



[...] ao perscrutar o universo dos operadores de políticas, seus comportamentos, crenças, práticas, opiniões e narrativas baseadas na experiência cotidiana, a aplicação de métodos qualitativos oferece uma compreensão mais refinada sobre os elementos contextuais, simbólico-valorativos e institucionais que permitem explicar os resultados obtidos a partir das características e circunstâncias de operação de políticas, programas e projetos. (IPEA, 2010, p. 662)

A metodologia buscou construir estudos de caso sobre o início da institucionalização do PCF nos municípios selecionados em cada um dos cinco estados, acima referidos. O estudo de caso possui uma longa tradição na pesquisa científica, nas Ciências Sociais, como um estudo descritivo exaustivo para fins de ilustração, tratamento e intervenção para resolução de situações-problema contemporâneas. É sempre adotado quando se quer estudar algo singular, que tenha um valor em si mesmo. Um caso é único, sempre particular, distinto de outros, mesmo que posteriormente venhamos a estabelecer comparações a fim de verificar semelhanças entre as situações investigadas (Yin, 2015). A metodologia de estudo de caso é indicada quando a preocupação for com a compreensão e descrição de processos contemporâneos que estejam ocorrendo numa situação de vida real – aqui, a execução do Programa Criança Feliz na sua fase inicial.

Resultados alcançados e Recomendações de Aprimoramento

Os achados denotam diferentes capacidades técnicas, administrativas e institucionais entre os municípios analisados. Em que pesem as disparidades encontradas, a opção deste relato foi evidenciar os desafios para institucionalização do PCF a partir da síntese dos principais resultados produzidos pelos estudos de caso conduzidos nos cinco estados.

A partir da interlocução com gestores e famílias, constatou-se a percepção entre os entrevistados de que o Programa Criança Feliz traz benefícios às crianças nos primeiros anos de vida. Especificamente, “[...] entre as famílias, há relatos de mudança de comportamento atribuído ao aprofundamento de laços familiares e melhoramento da relação entre irmãos [...]” (Brasil, 2019, p. 10). O PCF também se mostrou excelente canal de ligação e informação entre a população vulnerável e o CRAS, de forma que foi relatado aumento da procura dos serviços da assistência, por meio da ação dos visitantes de prestação de informação e encaminhamentos. Por esses motivos, foi bastante demandada a ampliação do público-alvo do Programa.

Por outro lado, entre o público-alvo, algumas famílias expressaram o receio de que, se recusassem a participar do PCF, perderiam o Bolsa Família, ou que sua participação poderia resultar em algum benefício financeiro (a exemplo das parcelas variáveis daquele benefício). Outro receio era de que as visitas poderiam se tratar de uma fiscalização do Conselho Tutelar. (Brasil, 2019)

A incipiente ou nula capacitação foi um dos principais gargalos encontrados na fase inicial de implementação do PCF. No momento da pesquisa, muitos visitantes ainda não haviam passado por qualquer treinamento. Em parte, isso resultava da alta rotatividade entre os visitantes que fazia com que os novos visitantes iniciassem suas visitas com pouca ou nenhuma capacitação.

Uma das dificuldades enfrentadas nos municípios era a falta de recursos materiais. Em alguns casos faltavam computador e *internet* nas dependências do CRAS e os colaboradores precisavam utilizar os próprios *notebooks* para lançamento dos formulários de visita.

Outra fragilidade registrada foi a forma de contratação. Os vínculos frágeis (contrato temporário, estágio) e o baixo valor da remuneração faziam com que a rotatividade entre os visitantes fosse muito alta. Consequentemente perdia-se o acúmulo de experiência e o investimento em capacitação, assim como a relação com as famílias enfraquecida pela constante mudança nas equipes, o que comprometia o estabelecimento de vínculos de confiança e, consequentemente, o alcance dos objetivos do Programa.



Nas visitas, não havia um entendimento pacificado sobre quem seriam as pessoas envolvidas durante as atividades propostas. Alguns visitantes compreendiam que a atividade deveria ser realizada pelo cuidador, sendo os visitantes apenas os facilitadores das atividades. Entretanto, foi observado que ainda que, diferentemente do que preconiza o Programa, havia aqueles que executavam as atividades eles mesmos com as crianças, sendo o momento da visita utilizado pelos cuidadores, em sua maioria mães, para o desenvolvimento de outras atividades, tais como tarefas domésticas.

Quanto à periodicidade das visitas, verificou-se situações em que as famílias não desejavam receber uma visita por semana, por diversos motivos. Em alguns casos, consideravam invasivo ou que atrapalhava a dinâmica familiar, por exigir que o cuidador permanecesse em casa à espera do visitante. Outros casos haviam em que se observava grande desenvolvimento das crianças em pouco tempo, sendo que as visitas semanais acabavam se mostrando repetitivas e cansativas. Dessa forma, as famílias começavam a se desinteressar pelo Programa. (Brasil, 2019).

Quanto à intersectorialidade, constatou-se que em todos os municípios estudados funcionava de forma muito incipiente, por meio das redes informais formadas pelos profissionais que atuavam no PCF, sejam visitantes ou supervisores. O Comitê Gestor do PCF tinha muita dificuldade de se reunir, sendo que, nos casos em que ocorriam as reuniões, não comparecem os membros que têm poder de decisão. (Brasil, 2019).

Nas rotinas de trabalho, uma das dificuldades encontradas foi referente à logística de transporte para a visita, sendo este um dos principais gargalos. Nem todos os CRAS que possuíam carro próprio e, aqueles que tinham, precisavam dividir entre as necessidades desses Centros. Assim, os visitantes eram obrigados se deslocar com veículos próprios ou de transporte público, porém sem ressarcimento dos gastos realizados. Também faziam o deslocamento a pé, o que se mostrava muito cansativo e sujeito a obstáculos climáticos (chuva ou sol intenso), além de demandar muito tempo no deslocamento. Ainda, a falta de transporte condicionava o PCF a atuar apenas em área urbana.

Os achados da avaliação de implementação do PCF permitiram avançar recomendações aos gestores, tanto em nível federal, quanto estadual e municipal. Elas dizem respeito à capacitação, desenho do programa, contratação de equipes, infraestrutura e estratégias de execução (Brasil, 2019). Dentre eles, destacam-se os seguintes.

Incentivar a realização periódica de espaços para o fortalecimento e integração das equipes do PCF. Encontros, fóruns, seminários ou outros espaços poderiam ser promovidos para trocas de experiências entre as equipes executoras do PCF de diferentes municípios, devendo estes espaços serem abertos aos visitantes.

Criar uma plataforma virtual de Educação a Distância para capacitação permanente através da internet, com uma plataforma organizada (*links*, *abas*, *canais*) de tal forma que permita o acesso a conhecimentos sobre a primeira infância, vacinas e seu calendário, técnicas de estimulação de habilidades, dentre outros tópicos.

Realizar, nos estados e municípios, capacitações sobre temas específicos, por exemplo, voltadas para inclusão respeitosa de famílias de povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ciganas, pescadoras, dentre outras). Percebeu-se a importância de repassar para as equipes do PCF conhecimentos sobre a legislação nacional e internacional que resguardam direitos diferenciados para esses grupos populacionais, suas culturas, visões de mundo e formas de organização social.

Ampliar o perfil das crianças para adesão ao PCF, que além de abranger crianças de famílias que são beneficiadas pelo PBF e pelo BPC inclua também aquelas que estejam registradas no Cadastro Único para Programas Sociais.

Promover maior integração entre as equipes do CRAS e do PCF: a instância fundamental do PCF é o CRAS, porque é dali que são estruturadas as equipes de visitantes e planejadas e realizadas as visitas. Por isso, uma acolhida adequada pelo CRAS, bem como a cooperação entre as duas partes são fundamentais.



Ampliar a divulgação adequada do PCF. Com isso, fornecer maior conhecimento acerca do perfil do Programa e dos benefícios, o que auxiliará na sua aceitação, tanto pela população em geral, quanto pelas equipes técnicas do SUAS.

Dar maior valorização do visitador. Aumentos salariais, modalidades de contratação mais permanentes, bônus por performance e/ou por tempo de serviço, bem como outros mecanismos de monitoramento e reconhecimento de performance dos visitadores. Além disso, favorecer a territorialização das equipes: contratação das equipes visitadoras por territórios, dando maior preferência na contratação para profissionais advindos das comunidades

Criar espaços próprios para o programa em vez de serem utilizados espaços compartilhados ou cedidos pelo CRAS. Nesse sentido, a estruturação das equipes do PCF também deve passar pelo reembolso dos gastos com transporte para os locais de visita ou fornecimento de vale-transporte, bem como garantir alimentação aos profissionais do PCF, seja pela estrutura do CRAS ou por meio de vale-refeição.

Considerações finais

O PCF contribui para materialização do Estado na vida das famílias de baixa renda. Como as evidências mostraram, em 2018, o programa não poderia acabar porque vinha dando resultados na vida das famílias: criação e/ou fortalecimento de vínculos, desenvolvimento das crianças, acesso a bens e serviços públicos. Essa percepção vai ao encontro do que disseram cuidadoras e gestantes, ou seja, estão mais atenciosas com as crianças, mais preocupadas com seu desenvolvimento que, a propósito, acelerou desde que as atividades do PCF começaram, além de terem conseguido vagas em creches e escolas, consultas com dentistas e médicos. Contudo, o trabalho de campo revelou grande rotatividade das equipes do PCF, dúvidas quanto à sua continuidade, instalação improvisada nos CRAS, conflitos com atores de outras políticas sociais e infraestrutura aquém da demanda.

Por isso, a análise do desenho do programa na prática, tal como vinha sendo executado nos municípios analisados, apontava para necessidade de aperfeiçoamento para torná-lo mais efetivo no cumprimento dos objetivos propostos. Por isso, sugestões de ações direcionadas ao governo federal, aos estados e municípios; algumas de caráter técnico, administrativo e outras a requer elaboração ou modificação de normativas. Algumas já realizadas, outras a ver.

Fonte de financiamento

Não há financiamento. Contudo, este artigo é resultante da consultoria contratada pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, do Ministério do Desenvolvimento Social (SAGI/MDS, atual Ministério da Cidadania), no âmbito da cooperação com a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) - Projeto 914BRZ3002. A apresentação do material ao longo do texto não implica a manifestação de qualquer opinião por parte da UNESCO; as ideias e opiniões aqui expressas são as do autor e não refletem obrigatoriamente as da UNESCO nem comprometem a Organização.

Conflito de interesse

Não há.

Agradecimentos

À Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação – Ministério da Cidadania (SAGI/MC) e à Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO)



Referências

- Brasil. (s./d.). *Programa Criança Feliz: Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC)*. Notas do Multiplicador. Brasília: MDS.
- Brasil. (2017). *Programa Criança Feliz: guia para visita domiciliar*. Brasília: MDS.
- Brasil. (2019). *Avaliação de implementação do Programa Criança Feliz*. Brasília: SAGI/Ministério da Cidadania.
- Brasil. Ministério da Cidadania. (2022a). Ações e Programas. Recuperado em 13 de março de 2022, de <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/crianca-feliz>
- Brasil. Ministério da Cidadania. Secretaria Especial do Desenvolvimento Social. (2022b). Recuperado em 13 de março de 2022, de <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>.
- Brasil. Ministério da Cidadania. (2022c). *Benefício de Prestação Continuada (BPC)*. Recuperado em 13 de março de 2022, de <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/beneficios-assistenciais/beneficio-assistencial-ao-idoso-e-a-pessoa-com-deficiencia-bpc>
- Günther, Hartmut. (2006). Pesquisa qualitativa versus pesquisa quantitativa: Esta é a questão? *Psicologia: Teoria e Pesquisa* (Brasília), 22(2), 201-210. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-37722006000200010>
- Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA. (2010). Métodos Qualitativos de Avaliação e suas Contribuições para o Aprimoramento de Políticas Públicas. In Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA. *Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: IPEA.
- Jannuzzi, Paulo de Martino. (2013). Sistema de Monitoramento e Avaliação de Programas Sociais: Revisitando mitos e recolocando premissas para sua maior efetividade na gestão. *Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação*, 5, 4-27.
- Jannuzzi, Paulo de Martino. (2016). *Monitoramento e avaliação de programas sociais: uma introdução aos conceitos e técnicas*. Campinas, SP: Editora Alínea.
- Mendonça, Maria Helena Magalhães. (2002). O desafio da política de atendimento à infância e à adolescência na construção de políticas públicas equitativas. *Cadernos de Saude Publica*, 18(Supl.), 113-120. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2002000700012>
- Secchi, Leonardo, Coelho, Fernando de Souza, & Pires, Valmedir. (2019) *Políticas públicas: Conceitos, casos práticos, questões de concursos*. São Paulo: Cengage.
- Weber, Max. (2000). Conceitos sociológicos fundamentais. In Max Weber. *Economia e sociedade* (Vol. 1). Brasília: Editora da UnB.
- Yin, Robert K. (2015). *Estudo de caso: Planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.