

A photograph of a woman with dark hair tied back, smiling and looking down at a young child she is holding. The child is also smiling and looking towards the camera. The image is overlaid with large, semi-transparent geometric shapes in shades of green, orange, and yellow. The text is positioned in the lower-left area of the image.

# **AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ RELATÓRIO FINAL**

Departamento de Avaliação  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação  
Ministério da Cidadania  
Brasília/2019



# AVALIAÇÃO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PROGRAMA CRIANÇA FELIZ RELATÓRIO FINAL

Departamento de Avaliação  
Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação  
Ministério da Cidadania

Brasília/2019

# EXPEDIENTE

Esta é uma publicação da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação.

**Ministro de Estado da Cidadania**

Osmar Terra

**Secretário de Avaliação e Gestão da Informação**

Vinícius Botelho

**Secretária Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano**

Ely Harasawa

**Projeto Gráfico e Diagramação**

André Choer - Informe Comunicação

**Capa**

Rafael Zart - Informe Comunicação

**Revisão**

Tikinet

**Colaboradoras da Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano**

Gilvani Pereira Grangeiro, Luana Konzen Nunes, Tatiane Vendramini Parra Roda

**Colaboradores da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Bruno Gondim Barbosa Duarte, Murilo Davi Lordello, Luciana Felix Ferreira, Luiza de Freitas Maganhi, Marianna Rios Franco, Otávio Luiz de Araújo, Ronaldo Souza da Silva

**Colaboradores externos**

Alexandre Abdal Cunha, Denise Carvalho dos Santos Rodrigues, Joana Carvalho Costa, Julio Cesar Borges, Vanessa Pfeifer Coelho

# SUMÁRIO

<b>Prefácio</b>	<b>6</b>
<b>Apresentação</b>	<b>8</b>
<b>Seção 1. Resultados da implementação do PCF: fragilidades e potencialidades identificadas</b>	<b>10</b>
1.1 – Visão geral	10
1.2 – Capacitação	10
1.3 – Recursos humanos	11
1.4 – Material de apoio: Guia para Visita Domiciliar e CDC	12
1.5 – Periodicidade das visitas	13
1.6 – Intersetorialidade	13
1.7 – Estruturas organizacionais e fluxos de trabalho	13
1.8 – Recursos materiais e infraestrutura	15
<b>Seção 2. Recomendações da pesquisa</b>	<b>16</b>
<b>2.1 ■ Recomendações à Gestão Central do Programa ■ Ministério da Cidadania</b>	<b>16</b>
2.1.1 – Capacitação	16
2.1.2 – Desenho do Programa	17
2.1.3 – Estratégias de execução	17
<b>2.2 ■ Recomendações à Gestão Estadual</b>	<b>18</b>
2.2.1 – Capacitação	18
<b>2.3 ■ Recomendações à Gestão Municipal</b>	<b>18</b>
2.3.1 – Capacitação	18
2.3.2 – Estratégias de execução	18
2.3.3 – Contratação de equipe de atuação do PCF	19
2.3.4 – Infraestrutura/Recursos	19

# PREFÁCIO

O Programa Criança Feliz (PCF) tem o objetivo principal de promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância (idade de zero a 6 anos), de forma a reforçar a implementação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016). A própria Carta Constitucional de 1988 já enfatiza a criança e o/a adolescente enquanto sujeitos de direitos, em fase peculiar de desenvolvimento, com responsabilidades compartilhadas entre a família, a sociedade e o Estado quanto à garantia de seus direitos com prioridade absoluta, inaugurando a trajetória da proteção social à infância no Brasil.

É importante ressaltar o caráter intersetorial como característica essencial para entendimento do programa, apresentando uma perspectiva de gestão e execução compartilhada, por meio da atuação integrada das políticas públicas presentes no território. O PCF tem como direcionamento o fortalecimento e a promoção das habilidades parentais com ênfase no protagonismo familiar e suas competências enquanto núcleo primário de proteção, por meio de visitas domiciliares, articulação com a rede socioassistencial e encaminhamento para as demais políticas setoriais para atendimento das demandas identificadas.

Com pouco mais de dois anos de implementação, o PCF é um programa recente, com características inovadoras, que demandam a realização de pesquisas e estudos avaliativos, de tal modo que seja possível conhecer melhor seus gargalos e limitações, permitindo seu aprimoramento para melhor alcance dos objetivos propostos. Nesse sentido, é essencial conseguir identificar o impacto de cada ação para a construção de políticas públicas eficazes, que priorizem quem mais precisa e maximizem o seu impacto.

A elaboração de um diagnóstico e avaliação do PCF em sua fase inicial de implementação torna-se imprescindível para responder à demanda de informações que possam contribuir para uma aproximação com as diferentes possibilidades vivenciadas na implementação do Programa, bem como subsidiar eventuais reformulações que busquem o aprimoramento do mesmo.

# POLÍTICA DE AVALIAÇÃO DO MINISTÉRIO DA CIDADANIA

O Ministério da Cidadania (MC) está na vanguarda da utilização de estudos, pesquisas e avaliações como ferramentas para a produção de evidências que indiquem o nível de eficácia, eficiência e efetividade de suas políticas públicas. Este processo foi institucionalizado por meio da Portaria MDS nº 2.227/2018, que trata do incentivo à produção de conhecimento e evidências sobre as políticas públicas sob gestão do Ministério do Desenvolvimento Social<sup>1</sup>.

A política de avaliação do MC tem como princípios a transparência, ética, imparcialidade e rigor metodológico, tendo como objetivo entender como cada política transforma a vida de seus beneficiários e escolher as melhores estratégias para promover suas intervenções.

1. O Ministério do Desenvolvimento Social teve suas atividades incorporadas pelo Ministério da Cidadania em 1º de janeiro de 2019, por meio da Medida Provisória nº 870.



# APRESENTAÇÃO

Este documento tem como objetivo sistematizar os resultados de um conjunto de pesquisas que compõe a Avaliação de Implementação do Programa Criança Feliz (PCF). Essa avaliação, realizada no segundo semestre de 2018, teve caráter qualitativo e abrangeu quinze municípios distribuídos em cinco estados de quatro diferentes regiões do Brasil (Nordeste, Centro-Oeste, Sudeste e Norte): Sergipe – Lagarto, São Cristóvão e Pacatuba; Rio Grande do Norte – Parnamirim, São José de Mipibu e Frutuoso Gomes; Mato Grosso do Sul – Aral Moreira, Corumbá, Campo Grande; São Paulo – Sumaré, Itacemápolis, Assis; e Pará – Parauapebas, Pau D’arco e Abel Figueiredo. O objetivo desta avaliação foi apresentar algumas evidências e reflexões acerca de suas potencialidades e fragilidades, resultados alcançados, relação com o território de abrangência dos municípios, rotinas da equipe técnica e sugestões para aprimoramento do PCF.

A Avaliação de Implementação do PCF tornou-se possível por meio do Projeto de Cooperação Técnica Internacional com a Unesco – Projeto 914BRZ3002 – Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para Superação da Extrema Pobreza, financiado pelo Acordo de Empréstimo 7841/BR, firmado com o Banco Mundial. No âmbito do Acordo de Cooperação, foram contratados cinco consultores pessoa física, que foram responsáveis por desenvolver os roteiros de entrevistas, implementar o trabalho de campo e analisar as informações coletadas, além de realizar sugestões para o aprimoramento do PCF.

Para tanto, o presente relatório organiza as principais informações, análises, reflexões e proposições construídas nos relatórios finais de pesquisa dos cinco consultores, agregando algumas das semelhanças e informações generalizáveis entre as situações investigadas, mesmo frente aos diferentes contextos de execução do programa.

O relatório é composto de duas seções além desta apresentação: a primeira apresenta os principais achados da pesquisa de campo realizada; a segunda apresenta recomendações realizadas aos atores do programa com vistas a seu aperfeiçoamento.

## Metodologia aplicada na avaliação

A metodologia adotada foi baseada em estudos de caso, com análise aprofundada da situação encontrada em campo quanto ao Programa Criança Feliz em cada um dos quinze municípios estudados. Em relação à coleta de informações, foram utilizadas as seguintes técnicas qualitativas: entrevistas semiestruturadas, entrevistas não estruturadas e observação direta.

Os sujeitos participantes das entrevistas semiestruturadas foram os gestores, supervisores e visitantes responsáveis pela implementação do PCF, guiados a partir de um roteiro em comum, de tal forma que foi possível obter maior grau de comparabilidade entre os atores frente a um mesmo conjunto de indagações.



Em relação às cuidadoras e gestantes, foram utilizadas entrevistas não estruturadas (livres), que permitissem maior liberdade às entrevistadas, sem condução do entrevistador em um roteiro previamente estabelecido. Esses diálogos com as cuidadoras e gestantes foram realizados dentro do contexto de uma conversa informal, não sendo gravada para não constranger as participantes. Por fim, os consultores participaram também das visitas familiares, reuniões de trabalho, encontros entre equipes do PCF e eventos locais, utilizando um guia de tópicos a serem observados em cada uma das situações de maneira a responder às perguntas de pesquisa.

Os municípios participantes da pesquisa foram selecionados espacialmente em quatro regiões do país (Norte, Nordeste, Centro-Oeste e Sudeste), com o intuito de diversificar os municípios de acordo com o grau de implementação do programa. Essa diversidade na escolha dos casos a serem estudados se justifica pela tentativa de abranger um número maior de contextos e realidades possíveis, enriquecendo o trabalho de campo com maior profusão de achados, trazendo um retrato mais generalizado do programa.

Os resultados são expressos em relatórios escritos em estilo narrativo, ilustrados por figuras de linguagem, imagens, mapas, citações, exemplos e descrições; permitindo conhecer a opinião, os relatos e os sentimentos descritos pelos entrevistados.

## Seção 1. Resultados da implementação do PCF: fragilidades e potencialidades identificadas

### 1.1 – Visão geral

Existe a percepção entre os entrevistados de que o Programa Criança Feliz traz benefícios às crianças nos primeiros anos de vida, tanto pelas famílias beneficiárias, quanto pelas gestões municipais, por se tratar de uma faixa etária que frequentemente não é assistida pelas políticas já existentes na assistência social. Entre as famílias, há relatos de mudança de comportamento atribuído ao aprofundamento de laços familiares e melhoramento da relação entre irmãos. Por esse motivo, foi bastante demandada a ampliação do público-alvo do Programa, sob diferentes configurações, como por exemplo a expansão do PCF para crianças cujas famílias não sejam necessariamente receptoras do Programa Bolsa Família (condição para a participação no PCF).



Figura 1: Visita domiciliar acompanhada por consultora no município de Parauapebas.  
Créditos: Vanessa Pfeifer/Consultora UNESCO.

Não obstante, foi constatado em campo que **há desconhecimento sobre o PCF de forma geral**, tanto nos Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) quanto entre os beneficiários. No âmbito dos CRAS, a falta de informação, associada a um baixo nível de intersetorialidade, causou, especialmente no início do processo, grande resistência na implementação do Programa, visto que havia desconfiança quanto à continuidade do

programa, além de que poderia se tratar de mais uma atribuição às equipes, o que sobrecarregaria ainda mais o trabalho. A consequência desta situação inicial foi uma baixa adesão ou baixo engajamento durante as visitas no início do processo.

Já entre o público-alvo, algumas famílias alegaram que iriam participar do PCF pelo receio de que, se recusassem, poderiam perder 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. Seja pelo receio, seja pelo entendimento de um suposto caráter obrigatório, essas famílias frequentemente não participavam de bom grado das atividades, não estando em casa no dia da visita, escolhendo não atender à porta, apressando o encerramento da visita ou se recusando a participar das atividades.

Por outro lado, **o PCF 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, que contemplam também outras áreas de políticas públicas, como a saúde e a educação.

### 1.2 – Capacitação

A **necessidade de 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 capacitação, nem sobre o Guia para Visita Domiciliar e nem sobre o Guia de Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC). Esta situação em parte é consequência da alta rotatividade entre os visitantes que faz com que os novos visitantes iniciem suas visitas com pouca ou nenhuma capacitação. Nesses casos, o treinamento acaba sendo o acompanhamento das visitas domiciliares dos visitantes mais antigos. Outro aspecto relacionado à alta rotatividade das equipes foi a dificuldade para a internalização dos conhecimentos. Ainda, a falta de padronização na forma como os municípios capacitam os visitantes também foi indicada como fator dificultador no processo. Em alguns, o supervisor atua como disseminador da capacitação recebida, porém

nem sempre ocorre dessa forma. Há exemplo da contratação de coaching para a capacitação das equipes, especialmente quando o supervisor não se sente apto a repassar o que foi aprendido na capacitação da qual participou. Não há segurança sobre a apropriação do conteúdo a ser ministrado.

**A capacitação presencial foi destacada como importante momento de formação de redes entre os profissionais que atuam no PCF,** já que é um momento que proporciona a troca de experiências entre as equipes, além de viabilizar a construção de redes de contatos posteriores a estes eventos. Esses contatos são usados para enfrentamento de dificuldades encontradas no dia a dia, de forma a compartilharem as boas práticas.

Com relação à internalização de conhecimentos e à potencialização da realização de capacitações mais frequentes dada a questão da rotatividade de pessoal, **a capacitação em Educação a Distância (EaD) foi aventada como solução para atuação continuada,** por permitir a participação direta dos visitantes, com a transmissão de conhecimento feita de forma direta, evitando possíveis equívocos de entendimento e distorções do conteúdo que podem ocorrer quando há intermediários. Ainda, a inserção dos novos profissionais no momento de entrada do Programa, além da apresentação constante de novos conteúdos, com uma carga horária maior e que envolve menos investimento financeiro. **Porém, cabe ressaltar que uma das dificuldades enfrentadas nos municípios é a falta de recursos materiais, de forma que em alguns casos faltam computador e internet nas dependências do CRAS** e os colaboradores precisam utilizar os próprios notebooks para lançamento dos formulários de visita. Assim, faz-se necessário considerar esse obstáculo para a implementação da capacitação em EaD.

Relacionada aos eventos de capacitação e à interação dos profissionais do PCF, para além da insegurança dos visitantes em relação ao CDC e ao Guia para Visita Domiciliar, por diversas vezes, estes se sentem isolados dentro do Programa, sem conexão com os coordenadores e gestores do próprio município e sem ligação com os visitantes de outras localidades, de forma que a inclusão nesses espaços serviria também para formação de redes de visitantes e construção de identidade comum.

De forma geral, em alguns municípios,

falta uma integração entre toda a equipe, do gestor ao visitante. **Muitos visitantes sentem falta de maior acesso às instâncias superiores** e também demandam por maior transparência nos gastos e formas de contratação.

No que tange especificamente aos visitantes homens, estes apresentam especial dificuldade de tratar com gestantes e de desenvolver as atividades com os bebês de 0 a 6 meses, o que demonstra a necessidade de se pensar capacitações específicas para esse perfil de visitante, que permitam a formação de competências e atitudes mais adequadas às exigências da profissão.

### 1.3 – Recursos humanos

No que concerne aos profissionais que atuam no PCF, no recrutamento para os cargos de supervisão existe uma maior relação com a assistência social, psicologia, pedagogia ou terapia ocupacional, dadas as normas do Programa. Já entre os visitantes há maior amplitude de perfis. **Mesmo com a exigência mínima sendo de formação no ensino médio, há os com formação em nível superior** (completo ou em andamento). Aqueles cujos cursos de graduação guardam pertinência com a área da saúde, pedagogia ou assistência social tendem a demonstrar mais envolvimento nas atividades desenvolvidas, ainda que isso não seja determinante. Por ser muito desgastante, **foi identificada a necessidade para a rotina de visitas domiciliares de certa vocação e afinidade com a temática da primeira infância** e da assistência social, perfil profissional difícil de encontrar, segundo os gestores municipais. Quando encontrado, a questão da contratação temporária dificulta a permanência das pessoas e sua atuação no PCF.

A forma de contratação se mostrou uma grande fragilidade do Programa, uma vez que os vínculos frágeis (contrato temporário, estágio) e o baixo valor da remuneração fazem com que a rotatividade entre os visitantes seja muito alta. Consequentemente perde-se o acúmulo de experiência e o investimento em capacitação, assim como a relação com as famílias é enfraquecida pela constante mudança nas equipes.

Destaca-se, mais uma vez, que o Programa Criança Feliz, diferentemente dos outros programas da assistência social, entra na casa das pessoas, o que torna a relação estabelecida entre o poder público e os cidadãos mais delicada, demandando maior tempo para o estabelecimento de vínculos de confiança, elemento necessário para o alcance dos objetivos do Programa. Por isso cabe ressaltar a importância da sensibilização dos visitantes, uma vez que as visitas domiciliares podem ser encaradas como invasivas.

Também, os profissionais devem ser preparados para saber como agir em relação a situações que surjam no interior das casas das pessoas, seja do ponto de vista ético, seja do ponto de vista da preparação para situações como ameaça ou ambiente hostil. Os visitantes e supervisores devem estar preparados para lidar com situações como presenciar violência doméstica ou membros da família em situação de drogadição, por exemplo. Além disso, não são incomuns as situações em que, devido à vulnerabilidade a que estão expostas as famílias, as cuidadoras pedem alimentos ou outros itens de primeira necessidade aos visitantes, que acabam por comprar com os próprios recursos.

#### 1.4 – Material de apoio: Guia para Visita Domiciliar e CDC

Foi constatado, entre os visitantes, diferentes níveis de apropriação tanto do Guia para Visita Domiciliar quanto do CDC. Devido ao modelo de contratação não ter como pré-requisito a formação prévia em áreas como a saúde, assistência social ou pedagogia, os profissionais por vezes não se sentem capacitados a realizar alguns dos procedimentos descritos no Guia para Visita Domiciliar, como os de aferição dos indicadores do desenvolvimento das crianças ou dos reflexos psicomotores.

Outra dificuldade apresentada foi a adequação dos métodos apresentados pelo CDC para as crianças beneficiárias do Benefício de Prestação Continuada (BPC), a depender do tipo de deficiência que a criança apresenta, sendo necessária a complementação do CDC com métodos que se apliquem às mais diversas formas de deficiência, como microcefalia, Síndrome de

Down e aquelas relacionadas às limitações de locomoção. Nesse ponto, falta capacidade e autonomia para supervisores e visitantes para a flexibilização dos métodos propostos no CDC, de maneira a se adequarem às necessidades destas crianças. Também são consideradas insuficientes as atividades propostas para crianças de 0 a 6 meses de idade, assim como as orientações para gestantes.

Também foi relatado que, devido às poucas atividades constantes no CDC e a periodicidade semanal das visitas, as atividades se tornam repetitivas e as crianças demonstram desinteresse.

Ainda, há dificuldades em relação aos objetos e brinquedos utilizados durante as visitas. Na maioria dos municípios, há a prática de utilização de brinquedos fabricados a partir de materiais recicláveis (Figura 2), sendo que em alguns deles há oficinas para a fabricação destes brinquedos. Tais eventos são organizados pela equipe do PCF, nos quais as cuidadoras se reúnem para aprender a produzir estes brinquedos, que levam para casa, de forma que ficam sempre à disposição da criança. Em outros municípios, os brinquedos reciclados são feitos pelos visitantes, que os levam para as visitas, porém ao final os recolhem. Em ambos, não há instruções sobre como elaborar esses brinquedos e nem sempre existe a iniciativa por parte dos profissionais do PCF para a busca de ideias na internet. Assim, sugere-se que exista um manual para a elaboração de brinquedos de materiais recicláveis, mesmo entendendo que a ausência de brinquedos não é impeditiva para a execução do Programa, estes se mostram uma excelente ferramenta e que pode ser mais explorada.



Figura 2: Brinquedo produzido por cuidadora em Parauapebas.  
Créditos: Vanessa Pfeifer/Consultora UNESCO.

## 1.5 – Periodicidade das visitas

Quanto à periodicidade das visitas, há situações em que as famílias não desejam receber uma visita por semana, por diversos motivos. Em alguns casos, consideram que é invasivo ou que atrapalha a dinâmica familiar, por exigir que o cuidador permaneça em casa à espera do visitador. Há ainda os casos em que se observa grande desenvolvimento das crianças em pouco tempo, sendo que as visitas semanais acabam por serem repetitivas e cansativas. Dessa forma, as famílias começam a se desestimular com o Programa.

De forma geral, a obrigatoriedade de visitas semanais é considerada excessiva, sendo um obstáculo para os municípios, que encontram dificuldades de cumprimento, tanto pela quantidade de profissionais contratados, quanto pela logística de deslocamento que demanda a utilização do carro do CRAS.

## 1.6 – Intersetorialidade

Quanto à intersetorialidade, constatou-se que em todos os municípios estudados esta funciona de forma muito incipiente, por meio das redes informais formadas pelos profissionais que atuam no PCF, sejam visitadores ou supervisores. **O Comitê Gestor tem muita dificuldade de se reunir**, sendo que, nos casos em que ocorrem as reuniões, não comparecem os membros que têm poder de decisão.

## 1.7 – Estruturas organizacionais e fluxos de trabalho

Dentre algumas práticas que foram observadas para vencer a resistência inicial do CRAS em relação ao PCF, uma das estratégias adotadas foi a incorporação das rotinas do CRAS às atividades da equipe do PCF. Em alguns municípios, a equipe do PCF atua durante certo período do mês no atendimento ao público e demais serviços dessas unidades.

Há exemplos de municípios que desenvolvem eventos destinados aos beneficiários do Programa, como oficinas para fabricação de brinquedos de materiais reciclados, cursos de capacitação, encontros temáticos<sup>2</sup> (Figura 3) e palestras direcionadas às gestantes. Foi observada como sendo muito benéfica a interação entre os beneficiários, tanto para cuidadores, em sua maioria mães, quanto para as crianças. Esses momentos propiciam trocas que podem contribuir para a compreensão e imagem do Programa e de outras políticas públicas, além de possibilitar a aproximação entre os mesmos com vistas a estimular sua socialização e o estabelecimento de vínculos. **A atuação em comunidades e grupos é também uma estratégia para uma melhor divulgação e conhecimento sobre o Programa.**

2. Encontros Temáticos são instrumentos de atuação coletiva, nos quais as cuidadoras, suas crianças e outros membros da família e a equipe do PCF se reúnem nas instalações de um dos CRAS, ou mesmo de associações comunitárias, com objetivo de promover a articulação do PCF com outras ações e equipamentos socioassistenciais, em especial o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e os CRAS.





Figura 3: Encontro temático realizado no município de Parauapebas.  
Créditos: Vanessa Pfeifer/ Consultora UNESCO.

Quanto aos formulários, há certa dificuldade, por parte de parcela de visitantes no preenchimento, principalmente no que tange à aferição dos indicadores de desenvolvimento infantil. Também reclamam e sentem falta de alguns campos de especificidades de gestantes e crianças beneficiárias do BPC. Nem todos os formulários são preenchidos e em alguns casos são elaborados formulários próprios.

Nas visitas, não é um entendimento pacificado quem são as pessoas envolvidas durante as atividades propostas. Há visitantes que compreendem que a atividade deve ser realizada pelo cuidador, sendo os visitantes apenas os facilitadores das atividades. Entretanto, foi observado que ainda que, diferentemente do que preconiza o Programa, há aqueles que executam 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.

Também foi observada disparidade, entre os municípios, quanto ao planejamento das visitas. Em alguns, foi observado que cada encontro possui pertinência com as ações anteriores e subsequentes. Entretanto, também foram encontrados aqueles em que cada visita traz um conteúdo novo, sem qualquer relação sequencial.

As listas desatualizadas são outro obstáculo enfrentado, o qual as equipes tentam superar buscando outras fontes de informação,

como o Cadastro Único e o sistema de rede de Saúde e Educação. Alguns municípios apresentam boas práticas na busca ativa, feita também por meio da abordagem dentro dos CRAS, quando as famílias vão buscar algum serviço, ou por meio de encaminhamento das equipes destes Centros de Referência para famílias que já acessam a outros programas, como o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF).

Existe muita mobilidade entre as famílias vulneráveis, seja por fluxos migratórios, seja pela necessidade de nova moradia, de modo que localizar algumas destas famílias torna-se tarefa bastante difícil, tanto no momento de inclusão, quanto para continuidade no PCF.

**Nos municípios presentes na pesquisa, a existência de uma relação entre a situação de vulnerabilidade e a mobilidade do público-alvo almejado pelo Programa esteve presente, mostrando-se como grande desafio para o atendimento focalizado da população beneficiária.** Esse deve ser um aspecto considerado em diferentes fases da implementação do Programa, desde a identificação e aproximação com os prováveis beneficiários até a atuação com os mesmos e as perspectivas de continuidade de contato com a rede socioassistencial posteriores ao momento PCF.

Na primeira fase, o fluxo migratório interno e externo de pessoas surgiu como uma das dificuldades para a operacionalização das listas fornecidas para a identificação inicial dos beneficiários. As estratégias mencionadas para superação foram a de recorrer a outros bancos de informação, como o do Bolsa Família e a do Sistema de Saúde. Esses permitiram alcançar uma parte das pessoas que estavam na lista prioritária. Em relação ao momento de execução das atividades do PCF com seu público-alvo, encontraram-se e foram relatadas situações nas quais as pessoas haviam mudado de residência e, em decorrência disso, o contato com as mesmas pela equipe do Programa foi perdido. Finalmente, após o desligamento, a não costura do Programa com outras ações acarreta um distanciamento com essas famílias, potencializado pelo aspecto itinerante por elas vivenciado.

**Eventos realizados nos CRAS** são estratégias para retomada de contato com as famílias que perderam vínculo com o Programa,

aproximando as cuidadoras, inclusive, para as atividades desenvolvidas no próprio CRAS. Ainda, estes eventos **permitem a continuidade de participação das famílias que foram desligadas do PCF pela questão da idade atingida por suas crianças.**

Alguns visitantes utilizam como artifício para manter contato com os cuidadores o *Whatsapp*, quando consentido por estes. O contato individual, entre visitador e cuidador, é utilizado para agendamentos, lembretes e outras situações nas quais se necessita o contato com o cuidador anterior ao próximo encontro presencial. Há também a criação de grupos, nos quais são compartilhadas dúvidas e informações que os cuidadores e os visitantes julgam pertinentes de circular de forma coletiva.

Há também dificuldades quanto à atualização cadastral de recém-nascidos para entrada no Programa, mesmo entre aqueles bebês nascidos das gestantes que já eram acompanhadas pelo PCF.

Ocorre certo monitoramento, em alguns casos, por parte dos supervisores, que acompanham algumas visitas, buscando garantir a qualidade destas e a homogeneidade entre os visitantes.

## 1.8 – Recursos materiais e infraestrutura

Nas rotinas de trabalho, uma das **dificuldades encontradas foi referente à logística de transporte para a visita**, sendo este um dos principais gargalos. Não são todos os CRAS que possuem carro próprio e, aqueles que têm precisam dividir entre as necessidades desses Centros. Assim, os **visitadores precisam se deslocar com veículos próprios ou de transporte público, porém sem ressarcimento dos gastos realizados.** Também fazem o deslocamento a pé, contudo, trata-se de percurso muito cansativo e sujeito a obstáculos climáticos (chuva ou sol intenso), sendo possível ser realizado somente nos casos em que há famílias atendidas que moram perto entre si, além de demandar muito tempo no deslocamento. Ainda, **a falta de transporte condiciona o PCF a atuar apenas em área urbana.**

Para otimização dos carros dos CRAS, por vezes as visitas são feitas em duplas, baseadas na localidade das famílias atendidas, mas, apesar

de ser uma forma de adaptação às limitações logísticas, não propicia a otimização do tempo dos visitantes. Realizar as visitas em duplas também é estratégia para as regiões em que há registros de maiores índices de violência, de maneira que os visitantes se sentem mais seguros.

Quanto a recursos materiais, há disparidade de realidades. **Há municípios em que as equipes do PCF possuem sala própria e computadores para uso dos supervisores e visitantes e há aqueles em que os supervisores precisam utilizar computadores pessoais para realizar o lançamento dos formulários de visita.** Também foram relatados casos de CRAS em que o acesso à internet é precário, o que também tem impacto direto nas rotinas de trabalho, visto que há relato da necessidade de lançamento dos formulários durante a madrugada para conseguir fazer o uso da rede.

Ainda, há os casos em que **não há locais apropriados para o armazenamento dos formulários de visitas.** Os visitantes questionaram a segurança das informações dos cadernos de visitas preenchidos após as visitas, dado que estes ficam guardados nos CRAS em armários sem tranca. Há visitantes que relatam omitir informações delicadas para salvaguardar a intimidade das famílias beneficiárias, uma vez que não podem garantir que os arquivos estão efetivamente protegidos.

Quanto ao sistema de informações do PCF, em todos os municípios, foi relatada muita dificuldade na utilização deste, com sumiços de informações já lançadas, instabilidade do servidor e lentidão para carregamento.



## Seção 2. Recomendações da pesquisa

A seguir são apresentadas as recomendações aos atores do Programa Criança Feliz, baseadas nos achados da Avaliação de Implementação do PCF.

### 2.1 – Recomendações à Gestão Central do Programa (Ministério da Cidadania):

#### 2.1.1 – Capacitação

**a) Incentivar a realização periódica de espaços para o fortalecimento e integração das equipes do PCF:** incentivar que sejam realizados encontros, fóruns, seminários ou outros espaços, em que possam ser promovidas trocas de experiências entre as equipes executoras do PCF de diferentes municípios, devendo estes espaços serem abertos aos visitantes. Da observação do trabalho destas equipes nos municípios resultou a percepção de que estes profissionais têm, para além da consciência da falta de capacitação, o sentimento de trabalharem isoladamente, sem outros colegas (que não os seus pares) com quem partilhar experiências, dúvidas, apreensões etc. Seria, por isso, de enorme importância a promoção desses espaços, para que os visitantes pudessem, não apenas sanar suas dúvidas, mas também construir um sentimento de identidade comum – que se pretende num programa de abrangência nacional, como o Programa Criança Feliz.

**b) 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, condições limitantes do desenvolvimento infantil, rede intersetorial, gestação, aleitamento materno, segurança alimentar e nutricional, psicologia do desenvolvimento, sociologia da família e da sociedade brasileiras, dentre outros tópicos. A EaD, nessa perspectiva, atuaria como forma de permitir a participação mais direta de todos os visitantes e a transmissão do conhecimento da forma mais completa possível a todos estes profissionais. A participação direta de todos estes profissionais, e não só de alguns deles, permitiria a ausência de ‘ruidos’ no aprendizado que é transmitido para as equipes. Por meio desta estratégia, a recepção do conteúdo seria mais eficiente e desprovida

de possíveis ‘distorções’ de conteúdo. Esta estratégia envolveria ‘o próprio Ministério falando’ e proporcionaria a atuação mais aproximada possível do supervisor – enquanto multiplicador – em relação à totalidade do conteúdo. Também seria possível acrescentar às capacitações outras questões de intersetorialidade, como questões de saúde (doenças contagiosas com profissionais da saúde, prevenção de acidentes na Primeira Infância, discussões acerca do início da criança na educação primária, construção de brinquedos, boas práticas dos municípios que pudessem ser replicadas etc.). Dessa forma, o Ensino a Distância é uma maneira de atingir muitas pessoas ao mesmo tempo, podendo ser usado também em capacitações direcionadas aos supervisores com relação à fundamentação das atribuições concernentes à supervisão.

**c) Realizar, nos estados e municípios, capacitações sobre temas específicos, tais como:**

- voltadas para inclusão respeitosa de famílias de povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombolas, ciganas, pescadoras, dentre outras): é importante 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;

- voltadas para o desenvolvimento de atividades para crianças com deficiência: o CDC não sugere métodos específicos para crianças que são beneficiárias do BPC e, por este motivo, os visitantes não sabem como trabalhar ou adaptar as técnicas a esse público;

- relacionamento dos irmãos dos beneficiários que não estão no Programa: é preciso desenvolver nas capacitações um olhar mais sensível dos visitantes em relação aos irmãos dos beneficiários do PCF que não constituem o alvo das atividades do Programa, mas que não podem ser ignorados ou desprezados em detrimento das crianças-alvo do Programa;

- elementos relacionados à trajetória, aos objetivos e ao funcionamento da Assistência Social no Brasil: uma parte significativa desses novos visitantes não possuem tais conhecimentos.

## 2.1.2 – Desenho do Programa

**a) Ampliação do perfil das crianças para adesão ao PCF**, que além de abranger crianças de famílias que são beneficiadas pelo PBF e pelo BPC incluía também aquelas que estejam registradas no Cadastro Único para Programas Sociais. Isso ajudaria, inclusive, a resolver as situações onde famílias que deixem de receber o PBF (por motivo de aumento da renda familiar, por exemplo) possam continuar a receber o acompanhamento do PCF. Esta ação tem o potencial de aumentar imediatamente a população beneficiária do PCF, já que o critério de elegibilidade passaria a ser de famílias incluídas no Cadastro Único. O atendimento dessa nova demanda pode trazer impactos sobre capacidades instaladas da Assistência Social nos municípios, bem como necessidade de repactuação das metas entre municípios e Ministério e maior disponibilização de recursos financeiros ao Programa, situações que deverão ser contempladas no atendimento à recomendação. **Esta recomendação já foi atendida por meio da Resolução CNAS nº 6, de 19 de fevereiro de 2019.**

**b) Considerar um encaminhamento para que as famílias que são desligadas do Programa continuem sendo assistidas pelo poder público:** as famílias cujas crianças atingem a idade para saída do PCF deixam de ter maior contato com os CRAS e com os serviços da Assistência Social.

MC estratégias de alinhamento entre CRAS e PCF.

**b) Aperfeiçoamento do sistema PCF:** sugere-se investir na melhoria do sistema informacional, uma vez que este foi descrito como instável pelas equipes entrevistadas, com desaparecimento e surgimento repentino de registros de informações das visitas. Foi relatado ainda que o sistema apresenta lentidão, ficando inativo durante alguns períodos (“fora do ar”). Esses problemas dificultam o preenchimento das demandas e geram o acúmulo de informações a serem inseridas dentro do prazo.

## 2.1.3 – Estratégias de execução

**a) Necessidade de ampliação da divulgação do PCF** como forma de 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 Sistema Único de Assistência Social (SUAS). É essencial, portanto, que seja disponibilizada alguma ferramenta de apoio do MC às equipes do PCF – direcionada aos coordenadores e supervisores – para que os profissionais que atuam dentro do CRAS tenham um conhecimento mais detalhado acerca do Programa para o entendimento das atribuições da equipe do PCF e para fortalecer a percepção de que o Programa pode atuar em complemento às atividades dos CRAS. As barreiras que permanecem entre PCF, CRAS e SUAS precisam ser eliminadas. E neste processo, é vital que sejam sugeridas pelo

## 2.2 – Recomendações à Gestão Estadual

### 2.2.1 – Capacitação

a) **Promover a realização periódica de espaços para o fortalecimento e integração das equipes do PCF:** organizar encontros, fóruns, seminários ou outros espaços, em que possam ser promovidas trocas de experiências entre as equipes executoras do PCF de diferentes municípios, devendo estes espaços serem abertos aos visitantes. Da observação do trabalho destas equipes nos municípios, resultou a percepção de que estes profissionais têm, para além da consciência da falta de capacitação, o sentimento de trabalharem isoladamente, sem outros colegas (que não os seus pares) com quem partilhar experiências, dúvidas, apreensões etc. Seria, por isso, de enorme importância a promoção desses espaços, para que os visitantes pudessem, não apenas sanar suas dúvidas, mas também construir um sentimento de identidade comum – que se pretende num programa de abrangência nacional, como o Programa Criança Feliz.

b) **Ampliação nas capacitações presenciais já existentes,** além dos temas das capacitações já aplicadas para os visitantes em geral, foi solicitado a expansão para tópicos especificamente direcionados aos visitantes do sexo masculino, principalmente com relação aos métodos com gestantes e crianças de 0 a 6 meses.

## 2.3 – Recomendações à Gestão Municipal

### 2.3.1 – Capacitação

**A participação dos secretários, gestores e coordenadores nas capacitações, inclusive nos treinamentos do CDC e do Guia de Visitas:** é essencial essa participação dos gestores do Programa para saber o que deve ser solicitado e cobrado por parte das equipes visitantes, principalmente com relação ao guia CDC. Se a justificativa para a não participação destes se dá com base na falta de tempo, isto pode ser solucionado por meio da compactação das capacitações. Por exemplo: uma capacitação que dura cinco dias pode ser compactada para três dias por meio da ampliação dos horários em cada dia. Além de reduzir os gastos com diárias, possibilitaria uma maior participação por

parte destes gestores. Outro ponto elencado foi treinamentos e capacitações direcionados aos coordenadores e supervisores do PCF que os auxiliem no aperfeiçoamento das relações, tão necessárias de aplicação junto ao Comitê Intersetorial Municipal. A ideia seria elencar, nessas capacitações e treinamentos, estratégias que aumentem o máximo possível o grau de aceitação das demandas observadas e encaminhadas pelo PCF às instâncias gestoras externas, principalmente com relação a determinadas questões de saúde ou a pontos mais sensíveis – relacionados ao processo de elaboração de laudo para o acesso das famílias ao BPC. Quando as demandas não são atendidas, isso se reflete em interação entre as famílias e as equipes do PCF, causando, por vezes, a frustração de expectativas e a perda da credibilidade da equipe profissional do Programa Criança Feliz, que, embora não tenha voz ativa no processo de andamento dos encaminhamentos, está lidando diretamente com as famílias.

### 2.3.2 – Estratégias de execução

a) **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. Sendo assim, em primeiro lugar, tanto o CRAS e seus profissionais devem compreender o PCF, como os profissionais do PCF devem compreender o CRAS. Ou seja, uma dupla sensibilização se faz importante. Um caminho seria incluir o CRAS, por exemplo, via o seu coordenador ou profissionais específicos de sua equipe técnica, como assistente social e/ou psicólogo, desde o início do processo de implementação do PCF no município. Coordenadores do CRAS também poderiam ser incorporados aos treinamentos ofertados pelo governo estadual para coordenadores e supervisores do PCF. Por fim, tanto as reuniões de sensibilização entre coordenadores do PCF e coordenadores de CRAS, quanto a construção de eventos conjuntos entre CRAS e PCF para a primeira infância, tendem a criar dinâmicas positivas em termos de integração. Paralelamente, treinamentos de visitantes devem incorporar elementos relacionados a trajetória, objetivos e funcionamento da Assistência Social no Brasil. Uma parte significativa desses novos visitantes não possui tais conhecimentos.

**b) Utilizar uma estratégia que permita a aproximação dos beneficiários entre si:** irá propiciar trocas que podem contribuir para a compreensão e a imagem do programa e de outras políticas públicas. Além de possibilitar a aproximação entre os beneficiários, com vistas a estimular sua socialização e o estabelecimento de vínculos, a atuação em comunidades e grupos é também uma estratégia para uma melhor divulgação e conhecimento sobre o programa, contando-se com o efeito do contato entre os beneficiários.

**c) Ampliar a divulgação adequada do PCF:** ampliação como forma de 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. Dessa forma, a divulgação mais ampla e capilar do PCF nos municípios (cartazes, outdoors, campanhas de rádio e televisão) para informar sua continuidade, evitaria mal entendidos tanto dentro do próprio poder público municipal (entre áreas de Assistência Social e Saúde, por exemplo) quanto junto às famílias (para evitar dúvidas se vai cortar o PBF, se vai acrescentar mais dinheiro, se é fiscalização, dentre outras). As barreiras que permanecem entre PCF, CRAS e SUAS precisam ser eliminadas.

### 2.3.3 – Contratação de equipe de atuação do PCF

**a) Ampliar as formas de contratação dos supervisores e visitantes:** buscar modalidades que deem maior segurança aos empregados em relação ao vínculo empregatício e que favoreçam a constituição de equipes permanentes. As modalidades mais precárias de trabalho, como por exemplo o estágio, não favorecem a qualidade do atendimento às famílias e a otimização dos processos de trabalho, uma vez que estão associadas à alta rotatividade e baixa experiência profissional dos contratados.

**b) Territorialização das equipes:** contratação das equipes visitadoras por territórios, dando maior preferência na contratação para profissionais advindos das comunidades, de modo a valorizar o conhecimento prévio da realidade e das demandas das comunidades, aproximando o visitador das famílias e economizando recursos referentes ao transporte e ao deslocamento das

equipes.

**c) 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 visitantes.

**d) Montagem das equipes:** sugere-se construir processos seletivos baseados no mérito e na experiência prévia na Assistência Social, em políticas sociais e/ou visitas, com base em currículos e entrevistas. No caso da contratação de supervisores e coordenadores, recomenda-se, sempre que possível, o aproveitamento de servidores da própria Secretaria de Assistência Social, de modo a contribuir para a continuidade do PCF e a integração com as demais políticas de Assistência Social no município.

### 2.3.4 – Infraestrutura/Recursos

**a) Criação de espaços próprios para o programa** em vez de serem utilizados espaços compartilhados ou cedidos pelo CRAS.

**b) Condições mínimas de apoio às equipes:** 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.

**Ministério da Cidadania**

**Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação**

Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 3º andar, Sala 307 CEP 70054-906

Brasília – DF – Telefone: (61)2030.1501

***[www.mds.gov.br/sagi](http://www.mds.gov.br/sagi)***

Central de Relacionamento do MC

0800-7072003



