

O Programa Criança Feliz – um Balanço Crítico de sua Implementação com Ênfase nos Municípios

Alexandre Abdal¹

Giz, merthiolate, band-aid, sabão

Tênis, cadarço, almofada, colchão

In Criança não trabalha, por Arnaldo Antunes e Paulo Tatit

Resumo

O presente artigo realiza uma reflexão crítica sobre a implementação do Programa Criança Feliz (PCF) pelos municípios. Criado em 2017 pelo Governo Federal, o PCF está presente em, aproximadamente, 2.800 municípios brasileiros e visa a promoção do desenvolvimento integral da criança e de sua família ao longo da primeira infância mediante visitas domiciliares e consideração do contexto de vida das famílias atendidas. O seu público prioritário são famílias com gestantes e/ou crianças até três anos atendidas pelo Programa Bolsa Família e famílias com crianças até seis anos atendida pelo Programa de Prestação Continuada. Metodologicamente, esta reflexão crítica foi construída a partir de metodologias qualitativas de pesquisa (entrevistas e observação direta) realizadas em três municípios de estados do Centro-Oeste brasileiro, a partir de minha participação como consultor do Projeto 914BRZ3002 – Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para a Superação da Extrema Pobreza do, à época (2018-19), Ministério do Desenvolvimento Social. Os aspectos do PCF discutidos são: (i) os seus trabalhadores (coordenadores, supervisores e visitadores); (ii) a sua implementação

1 Alexandre Abdal é sociólogo e professor do departamento de Gestão Pública (GEP) da Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV EAESP), pesquisador do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento (Cebap) e pós-doutorando do International Postdoctoral Program desse mesmo Centro (IPP-Cebap) e pesquisador da rede de pesquisa INCT Observatório das Metrópoles: núcleo São Paulo. Contato: alexandre.abdal@fgv.br

pelos municípios e estruturação interna; (iii) o seu funcionamento em termos de visitas domiciliares; e (iv) o seu funcionamento em termos de intersectorialidade. Termina com uma discussão de resultado a partir da percepção dos atores locais e a elaboração de recomendações.

Palavras-chave: *Programa Criança Feliz (PCF)*; primeira infância; análise de políticas públicas; burocracia de nível de rua.

Introdução²

O presente artigo tem, por objetivo, produzir uma reflexão crítica sobre a implementação do *Programa Criança Feliz (PCF)*, criado em 2017 pelo Governo Federal. O principal insumo para este artigo foi a minha colaboração, como consultor, ao *Projeto 914BRZ3002 – Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para a Superação da Extrema Pobreza* realizado por parceria entre o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), atual Ministério da Cidadania (MCid), e a *Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)*. A minha participação no projeto ocorreu durante o segundo semestre de 2018 e janeiro de 2019 e implicou no trabalho de campo em três municípios de um estado do Centro-Oeste brasileiro³ nos meses de setembro e outubro de 2018.

Do ponto de vista metodológico, o trabalho de campo realizado esteve orientado para a avaliação do processo de implementação do PCF pelos municípios, estando majoritariamente baseado em métodos qualitativos de pesquisa. Foi desenhado como um estudo de casos múltiplo e exploratório e empregou técnicas de entrevistas semiestruturadas, observação direta e conversas informais individuais ou em grupo com os agentes locais do PCF⁴. A unidade de análise foi o município e as unidades de observação (informantes) foram os atores municipais relacionados à implementação do PCF (coordenadores/ gestores, supervisores e visitantes) por um lado, e visitas domiciliares e famílias beneficiárias, por outro. Permaneci uma semana em cada município, com pelo menos três dias de cada uma dedicada integralmente à observação direta do trabalho de visita e interação visitador-família.

2 O presente artigo é parte integrante das atividades desenvolvidas no Curso de Extensão Universitária “Poder Legislativo e Políticas Públicas: da Agenda à Avaliação” da Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo, por mim ministrado entre março e abril de 2021. Aulas disponíveis em: <https://youtu.be/ct9ooMyJx7s>.

3 Por questões de sigilo e preservação das fontes não revelarei o nome dos municípios e estado.

4 Para uma introdução aos métodos qualitativos de pesquisa, ver Angela Alonso (2016). Sobre a estratégia estudos de caso e sobre as técnicas de entrevistas, ver Robert Yin (2003), Márcia Lima (2016) e Ronaldo de Almeida (2016).

Destaco que as realidades locais dos três municípios observados são bastante diferentes, sendo um de porte pequeno (menos de vinte mil habitantes), um de porte médio (aproximadamente cem mil habitantes) e outro de grande porte (quase um milhão de habitantes). Outras diferenças importantes, além do porte, são estrutura produtiva e ocupacional, dimensão da área rural e incidência de pobreza. Dentre as semelhanças, destaco patamar mínimo de estruturação da Assistência Social, com os três municípios figurando entre os pioneiros na implementação do PCF. Em parte, as diferenças entre os municípios explicam-se pelo método de seleção das unidades de observação: amostragem não probabilística visando abarcar a maior variabilidade do fenômeno de interesse⁵.

O artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução e uma conclusão com recomendações ao final. A próxima e primeira seção apresenta o PCF. As seções de dois a cinco discutem os seguintes aspectos do PCF: (i) trabalhadores e equipes; (ii) implementação e seus ciclos; (iii) funcionamento e dinâmica, primeiro, com ênfase na visitação e, depois, na intersectorialidade.

O Programa Criança Feliz⁶

O PCF foi instituído em 2016 pelo Decreto nº 8.869 e regulado pelas Portarias 442/2017 e 498/2017, ambas do MDS, e pelas Resoluções CNAS 19 e 20/2016 e 07/2017. Entre 2016 e 2019, pouco mais da metade dos municípios brasileiros (cerca de 2.800) aderiram ao PCF⁷. Os primeiros municípios que iniciaram visitas domiciliares o fizeram entre o final de 2017 e início de 2018, caso dos três municípios que visitei.

O PCF tem por objetivo promover o desenvolvimento integral da criança na primeira infância e de sua família, além de apoiar a gestante e a sua família por meio de visitas domiciliares considerando o seu contexto de vida. Converge com os pressupostos de matricialidade sociofamiliar (ênfase na família e nos vínculos familiares e comunitários) e de territorialização e descentralização (proximidade entre oferta de serviços e contexto de vida das famílias e contextos locais) do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O seu público prioritário é constituído por crianças de zero a seis anos e gestantes em situação de vulnerabilidade e risco social e/ou crianças com deficiência: (i) gestantes e crianças de

5 Sobre vantagens e limites da amostragem não probabilísticas ver Howard Becker (2007).

6 Esta seção está baseada em Ministério do Desenvolvimento Social (2017a; 2017b; 2017c).

7 Conforme dados do próprio Ministério da Cidadania (MCid) disponíveis em sua página na internet: <http://mds.gov.br/assuntos/crianca-feliz/crianca-feliz/o-crianca-feliz>.

até três anos e as suas famílias beneficiárias do *Programa Bolsa Família* (PBF); (ii) crianças de até seis anos e as suas famílias beneficiárias do *Benefício de Prestação Continuada* (BPC); e (iii) crianças de até seis anos afastadas do convívio familiar por medidas de proteção.

Atualmente, o PCF é coordenado pelo MCid e possui desenho interfederativo e intersetorial. A sua implementação depende de coordenação vertical (entre diferentes níveis de governo) e horizontal (entre diferentes políticas setoriais). Integra União, estados e municípios, por um lado, e assistência social e combate à pobreza com saúde, educação, cultura e direitos humanos, por outro. Cada um dos entes coordena, articula a intersetorialidade, planeja e acompanha o Programa em seu âmbito e, também, coordena, respectivamente, um Comitê Gestor específico e o Grupo Técnico Interministerial, estadual ou municipal. União e estados também fornecem orientações técnicas e metodológicas, apoio técnico e de capacitação e informações sobre o público alvo para os municípios. Os municípios, entes da ponta, são os responsáveis últimos pela sua execução, formam e capacitam as equipes de visitadores e planejam e realizam os acompanhamentos por meio de visita domiciliares. A equipe municipal básica do PCF consiste em coordenador, supervisores e visitadores⁸.

Os eixos centrais do PCF são intersetorialidade, territorialidade, e foco na família mediante estratégias de visita domiciliar. Enquanto Programa inter-setorial, o PCF articula as ações de assistência social com saúde, educação, cultura, direitos humanos e combate à pobreza, estando diretamente integrado aos programas de enfrentamento da pobreza, como o PBF e o BPC, ao mesmo tempo em que reforça e potencializa ações da política de Assistência Social voltadas à primeira infância no âmbito do SUAS, como a *Proteção Social Básica* (PSB), a *Proteção Social Especial* (PSE) e os *Centros de Referência de Assistência Social* (CRAS). Enquanto Programa territorializado, o PCF tem os CRAS como unidades centrais em seu arranjo institucional, uma vez que os Centros são os locais responsáveis pela gestão do território da rede socioassistencial de PSB e pela oferta do *Programa de Atenção Básica à Família* (PAIF). Em geral, é nos CRAS que as equipes do PCF estão lotadas, sendo a partir deles e de seus territórios que as visitas do PCF são planejadas e realizadas.

8 Pode-se afirmar que o PCF funciona em arranjo institucional específico, com União responsável pela formulação, estabelecimento de metas e financiando o PCF e entes subnacionais, municípios à frente, implementando-o. Ver Marta Arretche (2012) e Renata Bichir et al (2020).

Enquanto estratégia de visitação domiciliar focada nas famílias, o PCF tem o visitador como profissional basilar. É quem está na ponta e, nesse sentido, planeja e realiza periódica e sistematicamente as visitas às famílias beneficiárias. A visita familiar é ação planejada e sistemática que ocorre mediante o emprego de metodologia específica: *Cuidados para o Desenvolvimento da Criança* (CDC)⁹. Trata-se de metodologia orientada para o apoio e fortalecimento dos esforços familiares voltados ao cuidado, proteção e desenvolvimento infantil, privilegiando atividades comunicativas e lúdicas.

O PCF é um Programa recente e, por isso, ainda possui pouca literatura ao seu respeito, com escassez de trabalhos que realizam investigação empírica a respeito da sua formulação, implementação ou impactos¹⁰. Boa parte da pouca literatura disponível¹¹ sobre o PCF tende a trazer uma condenação *a priori* do Programa, de natureza majoritariamente ideológica, seja pela associação ao governo Temer, seja pela associação ao retorno do fenômeno conhecido como primeiro-damismo e/ou assistencialismo-higienista à política de assistência social brasileira.

Os trabalhadores: visitadores, supervisores e coordenadores

As equipes básicas do PCF são formadas por um coordenador mais um ou alguns supervisores e equipes de visitadores, dependendo do município e do tamanho do Programa ofertado nele. Naqueles observados, as equipes variaram entre um supervisor com três visitadores e quatro supervisores com 25 visitadores. Contudo, em nenhum dos casos as equipes estavam completas, principalmente em termos de visitadores. Verificou-se alta rotatividade, vagas não preenchidas e afastamentos por motivos de saúde, maternidade ou férias.

Em um dos municípios, para além da equipe básica do PCF, motoristas foram incorporados. Embora não obrigatórios segundo as regras estabelecidas pelo Ministério, os motoristas e os carros por eles dirigidos, foram apresentados por coordenadores, supervisores e visitadores como essenciais para a viabilização do PCF na cidade. Isso porque, esse município é territorialmente extenso, populoso e detentor de urbanização horizontal. Ainda e mais importante, o seu

9 Ver *Care for Children Development* (Unicef, 2012) e a sua tradução feita pelo MDS: *Cuidados para o Desenvolvimento da Criança* (CDC): notas do multiplicador (MDS, sem data).

10 Exemplos de trabalhos disponíveis que levam a cabo algum tipo de investigação empírica do PCF são: Natália Montoya et al (2018) e Ronan Gaia et al (2019).

11 Exemplos: Aldaíza Sposati (2017), Carolina Capilheira (2018), Lisete Arelaro e Janaina Maudonnet (2017), Jucemeri Silveira (2017) e Paula Fonseca (2017).

contexto de implementação incorporou como base das equipes do PCF apenas cerca de um quarto do total de mais de vinte CRAS do município. Resultado: o território dos CRAS sem equipe do PCF é coberto por visitantes lotados em CRAS vizinho. Um dos motoristas disse que em um único dia de trabalho chegou a percorrer quase noventa quilômetros.

Figura 1. Equipes do PCF, municípios observados, 2018

	Município pequeno	Município médio	Município grande
Equipe básica do PCF no município	Sim	Sim	Sim
Local de trabalho do coordenador	CRAS	SAS	SAS
Dedicação exclusiva do coordenador	Não	Não	Sim
Motorista	Não	Não	Sim. 6 motoristas para 6 carros (1 por CRAS).
Nº de vagas de supervisores	1	2	4
Nº de supervisores em atividade	1	2	3 (1 com licença médica)
Nº de vagas de visitantes	3	23	25
Nº de vagas preenchidas de visitantes	01 (um visitante em contratação e outro em treinamento)	21 (um visitante em licença médica e outro em férias)	14 (11 visitantes em processo de seleção).

Fonte: trabalho de campo. Elaboração: Alexandre Abdal

Se as equipes de visitantes estão lotadas no CRAS, equipamento percebido como “natural” para a sua alocação, o mesmo não se pode dizer para o lugar de trabalho dos supervisores e coordenadores. Eles transitam entre os CRAS sob a sua supervisão e a Secretaria de Assistência Social (SAS), possuindo autonomia relativa em relação ao seu lugar de trabalho. A tendência encontrada foi supervisores transitando entre CRAS e SAS a partir de suas preferências e demandas diárias e coordenadores lotados na SAS nos municípios multi-CRAS, mas lotados no CRAS nos municípios menores e com um único CRAS. Nesse caso, coordenador e supervisor estavam mais próximos do cotidiano do PCF implicando, sobretudo no caso do coordenador, um conhecimento do cotidiano do Programa não verificado nos outros municípios.

A dimensão do conhecimento prévio do PCF foi um fator homogeneizante dos profissionais envolvidos: ninguém, de motoristas e visitantes a coordenadores possuía conhecimento aprofundado a respeito do Programa. A maioria das pessoas simplesmente não conhecia o PCF até a seleção ou convite para ingresso. Uma quantidade menor, mas significativa de pessoas já tinha ouvido falar, mas não sabia direito o que era. E poucos, basicamente pessoas já inseridas na

assistência social, declaram que conheciam o Programa com maior profundidade. Uma possível explicação para esse fato refere-se à juventude do PCF.

No caso de coordenadores e supervisores, foi comum encontrar uma trajetória de experiência na Assistência Social. Tais profissionais, majoritariamente, passaram pelo CRAS, seja como técnico relacionado a algum serviço oferecido, técnico (assistente social, psicológico) do PAIF ou mesmo coordenador do Centro.. Mas, também, pela PSE e/ou gestão ou parte técnica de algum equipamento da Assistência Social relacionado ao acolhimento de crianças, jovens ou idosos.

A experiência direta com a primeira infância não foi elemento geral identificado entre supervisores e coordenadores. Ao contrário, a experiência relatada com esse público era mais indireta e mediada, ao nível do PAIF, um programa no qual o seu público envolve também a primeira infância. Esse ponto, contudo, não foi percebido necessariamente como um problema entre os atores locais, uma vez que habilidades relacionadas à gestão, formação e motivação de equipes e planejamento seriam mais relevantes que a experiência direta com políticas públicas de primeira infância.

Já a trajetória dos visitantes, até pelo seu número muito maior, apareceu como mais díspar. Foram verificados visitantes com formações e trajetórias profissionais distintas. Dois grandes grupos foram traçados. Por um lado, há os visitantes com formação média (médio completo ou equivalente). Por outro lado, há aqueles com ensino superior, completo ou cursando. Embora os cursos relacionados à Assistência Social predominem (assistência social, psicologia e pedagogia), havia gente com formação em administração, geografia, história, gestão ambiental, entre outros.

Segundo os coordenadores e supervisores, trabalhar com visitantes com ensino superior é melhor porque eles possuem melhor formação, compreendendo mais facilmente a sua atividade, o Programa e a Assistência Social. Ao mesmo tempo, estava disseminado um receio sobre a continuidade dos visitantes com ensino superior: dada a sua baixa remuneração¹², poderia acontecer desse visitante vislumbrar o PCF como um momento de transição no qual adquire experiência enquanto espera uma oportunidade melhor.

Do ponto de vista de suas trajetórias profissionais, foi possível, novamente, identificar dois grandes grupos, não necessariamente correlacionados aos grupos anteriores. Em um deles, há os visitantes com significativa experiência na

¹² Nos municípios pesquisados, a renda mensal dos visitantes variava entre R\$ 1.200,00 e R\$ 1.300,00.

Assistência Social e/ou em políticas sociais e/ou em visitação. Tais visitantes já foram, entre outras ocupações, agentes comunitários de saúde, técnicos do PAIF, pessoal administrativo da SAS, professor da rede pública, etc. Independente da formação escolar, visitantes com trajetórias desse tipo tendem a compreender com maior facilidade os objetivos da Assistência Social, assim como valorizar e se adequar mais facilmente ao trabalho de visitação. Para eles, a Assistência Social não é apenas uma atividade profissional, mas possui, também, uma dimensão normativa e ativismo.

Nesse primeiro grupo vale, também, incluir visitantes com atividade religiosa forte, no sentido de membros da pastoral, obra social da religião ou igreja, trabalho missionário ou afim, cuja atividade cotidiana forja-os para a lida com famílias de realidade bastante diferente da deles. Para eles, apesar da visitação não ser exatamente concebida como ativismo socioassistencial, é pensada em analogia à atividade religiosa e, assim, como missão. A compreensão dos objetivos da assistência social pode ser processo mais lento ou tortuoso para eles, mas a atividade de visitação em si não é, necessariamente, um obstáculo.

Já no segundo grupo, há os visitantes cuja trajetória passou ao largo da Assistência Social e/ou de políticas sociais e/ou visitação e/ou trabalho religioso. Tais visitantes possuem as experiências profissionais mais variadas possíveis, de ausência de experiência prévia (PCF como primeiro emprego) a sócio de ótica. O que essas pessoas têm em comum, além de não poderem ser enquadradas no grupo anterior, é o fato de estarem desempregadas no momento em que foram chamadas para assumirem a visitação no PCF. Estavam em situação de desemprego e se viram impelidas a tentar algo novo. Essas pessoas tendem a estranhar a visitação, sobretudo o fato de passarem a entrar cotidianamente na casa de famílias que vivem de forma muito diferente que elas próprias.

O quadro abaixo sintetiza esquematicamente os perfis de visitantes em termos de formação escolar e trajetória profissional. A compreensão dos objetivos da Assistência Social, em termos gerais, e da posição da visitação no PCF e do PCF na Assistência Social, especificamente, bem como a valorização do trabalho de visitação, seja enquanto ativismo ou como missão, constituem as variáveis-chave para uma maior probabilidade de adequação e permanência à atividade de visitação, um *trabalho árduo por natureza*. Parodiando Max Weber (1967), tais visitantes não apenas vivem *da* visitação, mas, também, vivem *para* a visitação/Assistência Social.

Figura 2. Equipes do PCF, municípios observados, 2018

Experiência profissional na Assistência Social, em políticas sociais, visitação domiciliar e/ou trabalho religioso (pastoral/missão)	Ensino superior nas áreas relacionadas à Assistência Social	
	+ / + (<u>com</u> ensino superior e <u>com</u> experiência profissional)	- / + (<u>sem</u> ensino superior, mas <u>com</u> experiência profissional)
	+ / - (<u>com</u> ensino superior, mas <u>sem</u> experiência profissional)	- / - (<u>sem</u> ensino superior e <u>sem</u> experiência profissional)

Fonte: trabalho de campo. Elaboração: Alexandre Abdal

Enquanto a compreensão dos objetivos da Assistência Social está relacionada à experiência profissional prévia e à formação em áreas próximas à Assistência Social, a valorização da atividade de visitação depende da sua compreensão como ativismo e/ou missão. Esses, são os *visitadores vocacionados*, mais propensos a se adequar às dificuldades do cotidiano da visitação. Agora, os visitadores portadores de diplomas superiores, sobretudo nas áreas mais distantes da Assistência Social, e que não concebem a *visitação como vocação* constituem o grupo de profissionais do PCF menos propensos a nele se adequar e/ou permanecer.

A implementação: desenho, instâncias e ciclo de implementação

Nos municípios visitados, o PCF está funcionando, com as visitas acontecendo e as famílias sendo acompanhadas. E os arranjos institucionais locais são relativamente convergentes, com o PCF situado dentro da Assistência Social e o CRAS sediando a sua execução. É a partir do CRAS que as equipes de visitadores se organizam, planejam as suas atividades e saem para as visitas. Essa precedência do CRAS, percebida pelos atores locais como “óbvia”, é justificada pela sua proximidade e enraizamento territorial.

Portanto, a infraestrutura física do CRAS é importante para o funcionamento cotidiano do PCF. Ela inclui desde disponibilidade de sala com armário para equipe de visitadores a computador com conexão de internet caso o supervisor opte por trabalhar no CRAS. Contudo, a infraestrutura física dos CRAS é bastante heterogênea, inclusive internamente a um mesmo município. Alguns Centros chegam a disponibilizar salas com ar condicionado para os visitadores e internet *wifi*, enquanto outros nem ao menos possuem armários para guardar os brinquedos do Programa.

O arranjo local do PCF nos municípios visitados contava, ainda que pelo menos nominalmente, com um Comitê Gestor, lugar no qual deveria ocorrer a

integração do PCF com as demais políticas. Mas o grau de institucionalização era baixo: não havia representantes da sociedade civil e nem agenda de reuniões periódicas ou membros que o valorizassem. No município de pequeno porte, o Comitê gestor funcionava ao largo de sua institucionalização, mais por voluntarismo e contatos pessoais e informais de seus membros. Nos municípios maiores, não verifiquei nada que compensasse essa baixa institucionalização.

As equipes básicas do PCF são compostas por coordenador, supervisor(es) e visitantes. Embora podendo variar em termos de modalidade de contratação e jornada, os contratos típicos do PCF são por tempo determinado (um ano renovável por mais um) e não implicam concurso público ou vínculo formal. Os três municípios visitados faziam contratações diretas, não as tendo terceirizado para organização social ou empresa de recursos humanos, e contrataram visitantes em tempo integral, não utilizando estagiários.

Contudo, a composição dessas equipes básicas variou segundo municípios e tipo de cargo, sendo o porte do município um fator de condicionamento dos processos de seleção de supervisores e visitantes. Nos municípios de médio e grande porte, os processos de formação das equipes tenderam a uma maior formalização, implicando processos seletivos mais padronizados e mais impessoais. No município de pequeno porte, os processos de contratação e seleção dos profissionais do PCF tenderam à informalidade, com predomínio de práticas de indicação, inclusive para visitantes.

Figura 3. Contratação e seleção das equipes, municípios observados, 2018

	Município pequeno	Município médio	Município grande
Contratação: coordenadores	Informal, com indicação e CV + entrevista	Convite	Convite
Contratação: supervisores	Informal, com indicação e CV + entrevista	Informal: convite a servidores da Assistência Social	Formal: banco de CVs
Contratação: visitantes	Informal: indicação, CVs e entrevista	Formal: banco de CVs e entrevista	Formal: banco de CVs
Processo seletivo: motoristas	****	****	Formal: banco de CVs
Carros	****	****	Aluguel
Compra de material	Licitação (+ compra informal por profissionais do PCF)	Licitação (+ compra informal por profissionais do PCF)	Licitação (+ compra informal por profissionais do PCF)

Fonte: trabalho de campo. Elaboração: Alexandre Abdal

Mesmo nos municípios com práticas mais formalizadas de contratação há importantes diferenças. Enquanto um município montou equipe de supervisores a partir do quadro de servidores da Assistência Social e equipe de visitadores a partir de processo seletivo com análise de currículo e entrevistas, o outro município recrutou supervisores e visitadores exclusivamente por análise de currículo sem entrevistas e sem exigência de experiência prévia na Assistência Social.

Argumento que a forma como se estrutura o processo de recrutamento dos profissionais do PCF influencia dinâmicas posteriores do Programa. O cargo de coordenador, enquanto cargo que implica confiança do Secretário, dificilmente não passará por algum tipo de indicação. Contudo, considerar currículo e experiência prévia desse profissional na Assistência Social e aproveitar o quadro atual de servidores da SAS ajuda a garantir capacidades técnicas e de gestão, conhecimento das particularidades locais, continuidade das políticas da assistência e integração com outras políticas.

Para os cargos de supervisão, o expediente de recrutar servidores da SAS contribui para o aproveitamento de pessoal já conhecedor das dinâmicas da Assistência Social, para a continuidade desse profissional após o vencimento do contrato e para a economia dos recursos do PCF, uma vez que o PCF não vai arcar com a integralidade dos salários dos supervisores. Inversamente, a contratação de supervisores mediante banco de currículos em contratos temporários incentiva a descontinuidade, com a troca periódica de supervisores desestimulando dinâmicas de aprendizagem. Já para a contratação de visitadores, mesmo considerando a alta rotatividade desse profissional em função dos baixos salários e a dureza do trabalho de visitação, destaca-se o modelo que combina análise curricular com entrevistas e valorização de experiência prévia como mais efetivo para a contratação de *visitadores vocacionados*.

Um dos municípios incluiu, à equipe básica, motoristas (e carros alugados) que foram admitidos com recursos do PCF, também por contratos temporários, jornada completa e processo seletivo baseado em análise curricular. A incorporação de carros e motoristas sinaliza uma importante dimensão do PCF. Por ora, chamo a atenção para o fato de que os deslocamentos cotidianos dos visitadores, entre uma visita e outra, é uma questão significativa do funcionamento do Programa. Os visitadores percorrem longas distâncias, na maioria das vezes a pé, e enfrentam o sol forte e outras intempéries. Relatam, inclusive, diminuir o tempo das visitas por conta do tempo gasto com deslocamentos.

Oficialmente, pelas regras do PCF, nem os municípios podem comprar carros para o PCF, nem o PCF pode usar carros da SAS ou do CRAS. Além do

ignorar, duas formas de encaminhamento do problema foram observadas, ambas envolvendo algum tipo de “burla”. O município grande alugou carros, dado a vedação à compra. Recursos do PCF foram utilizados para o aluguel de carros e contratação de motoristas, ao mesmo tempo viabilizando a execução do PCF no município e aumentou o seu custo fixo. No município pequeno, a burla foi informal: mediante necessidade e disponibilidade, usa-se o carro do CRAS para “caronas” de visitantes.

Uma vez contratadas e formadas as equipes básicas, devia-se treiná-las. Coordenadores e supervisores, nos três municípios, realizaram o treinamento ofertado pelo governo do estado, na capital. Os visitantes nem sempre participaram de tais treinamentos, seja por insuficiência de recursos ou de oferta do treinamento oficial. Assim, foi prática recorrente a mobilização dos supervisores para treinar visitantes. A percepção de coordenadores e supervisores foi de que, embora não seja o ideal, o treinamento ofertado por eles é suficiente. Visitadores tenderam a concordar, mas dizem que, ainda assim, preferem ou gostariam de ter feito o treinamento na capital.

Nos três municípios o planejamento das visitas é feito semanalmente entre supervisor e equipe de visitantes. A agenda de visitação é consolidada e as atividades são planejadas, assim como casos específicos e encaminhamentos são discutidos com a supervisão. Esses momentos também são aproveitados para a confecção de brinquedos e uma dificuldade relatada foi a insuficiência de materiais para isso. Praticamente todos os visitantes e supervisores compraram tais materiais com seu próprio dinheiro e/ou trouxeram de suas casas.

Com relação ao ciclo de implementação do PCF, a equipe básica do Programa teve participação pequena: ela entrou, basicamente, para executar as visitas. A exceção aqui é o coordenador, que foi integrado ao PCF um pouco antes que supervisores e visitantes com as funções (i) de formar equipes; e (ii) desenvolver plano inicial de visitação. Contudo, coordenadores não participaram do processo de adesão do município ao PCF, incluindo pactuação da meta de acompanhamentos. Todos coordenadores com quem conversei disseram já ter encontrado a meta pactuada, cabendo a eles “bater a meta”¹³.

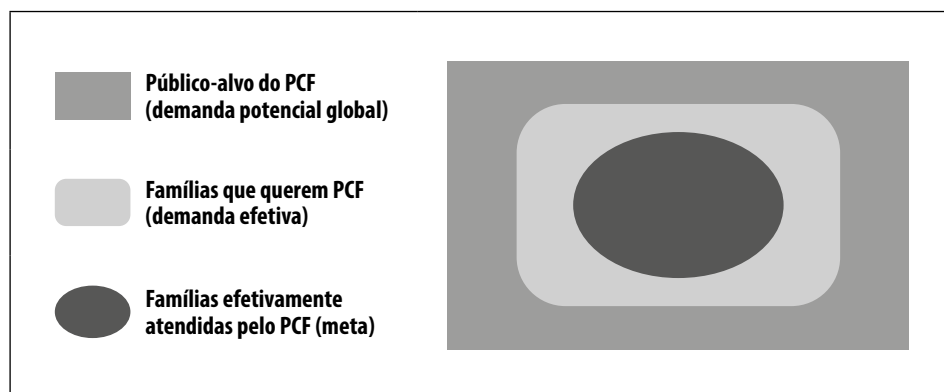
A meta de famílias acompanhadas, variável segundo municípios, é elemento central do desenho do PCF e algo que chega de cima para baixo para o cotidiano de trabalho das equipes básicas. Como o número de famílias acompanhadas e, portanto, o cumprimento da meta, condiciona o montante dos repasses,

13 A meta era de 100 indivíduos no município pequeno, 700 no médio e 1.900 no grande.

o atingimento dela é dimensão fundamental das responsabilidades do coordenador. A relação entre coordenador e meta é uma relação ambígua e paradoxal. Duas posturas foram identificadas. Por um lado, há a preocupação com o atingimento e manutenção do volume de atendimentos. “Bater a meta” pareceu ser mais importante que qualquer outra coisa e fonte, simultaneamente, de angústia e de orgulho para a coordenação, supervisores e visitantes. Contudo, o cumprir a meta não necessariamente garante o atendimento integral à demanda efetiva (famílias com perfil e que querem integrar o PCF) ou potencial (famílias com perfil, mas que não querem integrar o PCF ou o desconhecem). Portanto, o mero cumprir a meta pode ser pouco, pois famílias que querem, ou precisam ser atendidas podem estar ficando de fora.

Por outro lado, há uma postura de minimização da meta pactuada. No grande município, o mesmo que alugou carros e contratou motoristas, a meta pactuada foi caracterizada como inviável dado o montante de recursos repassados, a infraestrutura e recursos humanos da SAS e dos CRAS e a elevação dos custos fixos por conta da inclusão de carros e motoristas. A coordenação se mostrou tranquila com a impossibilidade de atingimento da meta e contou trabalhar com uma meta interna e informal inferior à pactuada. Tal redução, apesar de conferir maior tranquilidade para as equipes básicas, amplifica a questão apontada acima de hiato entre as famílias atendidas e a demanda efetiva ou potencial. Em ambos os casos, o resultado é demanda não atendida e, assim, riscos de segmentação e desigualdade internamente ao público-alvo do PCF.

Figura 4. Famílias atendidas vs. Demanda efetiva ou global pelo PCF



Fonte: Elaboração própria

Funcionamento e dinâmica: visitas domiciliares

A atividade de visitação domiciliar é a atividade central do PCF e sobre a qual o atingimento dos seus objetivos, em termos de desenvolvimento infantil, está assentado. É o profissional que está na ponta do Programa, responsável último pela sua implementação e que goza de relativa discricionariedade (“margem de manobra”) em sua ação, podendo ser caracterizado enquanto burocrata de nível de rua¹⁴. Além disso, como os estudos de implementação mostram¹⁵, formulação e implementação não são separáveis e nem bem delimitadas, havendo espaço para tomada de decisão e (re)formulação da política.

Ambos os elementos, discricionariedade ao nível do visitador e margem decisória e (re)formulação na implementação ao nível dos municípios, são verificáveis no PCF. Apesar da institucionalidade do Programa imposta a partir do MDS e do treinamento, ambos homogeneizantes, resta importante margem de manobra para os profissionais do PCF e para os municípios. Isso implica capacidade de adequação aos contextos locais mediante valorização do saber e da capacidade decisória de visitadores e de supervisores, bem como do ente municipal. Contudo, implica também, heterogeneidade no serviço prestado, verificável em três níveis: (i) cidades; (ii) equipes de visitadores (ou CRAS); e (iii) visitadores individuais.

Figura 5. Exemplos de heterogeneidade no PCF, 2018

	Lado A	Lado B
Heterogeneidade: municípios	<u>Município pequeno</u> : interrupção do atendimento de famílias com recém-nascidos até que conste no sistema <u>Município grande</u> : ajustamento do visitador à jornada de 6 horas, própria da SAS	<u>Município médio e grande</u> : continuidade do atendimento de famílias com recém-nascidos independente de constar no sistema <u>Município pequeno e médio</u> : não ajustamento da jornada do visitador à jornada de 6 horas
Heterogeneidade: supervisores	<u>Município médio, supervisor 1</u> : lançamento semanal das visitas no sistema, sempre a partir da SAS	<u>Município médio, supervisor 2</u> : lançamento sem periodicidade definida das visitas no sistema, preferencialmente a partir do CRAS
Heterogeneidade: visitadores	<u>Município médio, CRAS X, visitador 1</u> (ex-agente comunitário de saúde): valorização do acompanhamento da saúde durante a visita	<u>Município médio, CRAS X, visitador 2</u> : valorização da capacitação da família para confecção de seus próprios brinquedos

Fonte: trabalho de campo. Elaboração: Alexandre Abdal

¹⁴ Para uma discussão aprofundada do burocrata de nível de rua ver Gabriela Lotta (2012).

¹⁵ Ver, por exemplo, Enrique Saravia e Elizabete Ferrarezi (2006), Celina Souza (2006), Michael Howlett et al. (2013) e Gabriela Lotta (2019).

Essa combinação entre valorização do saber do visitador e discricionariedade com heterogeneidade ao nível do atendimento gera, em primeiro lugar, padrões relativamente diferentes de visita. Embora todas as visitas acompanhadas tenham lidado com a questão do desenvolvimento infantil mediante a aplicação do CDC, diferenças foram identificadas. Destaco que, embora importantes, as diferenças individuais entre visitadores (formação, trajetória, engajamento no PCF, visão de mundo, etc.) são importantes para explicar os diferentes padrões de visita, mas não os únicos. Observar também: (i) o papel e capacidade do supervisor em padronizar e moldar comportamentos de visitadores; e (ii) arranjo institucional local do PCF. Porque supervisores também treinam visitadores e estão em contato direto com as equipes de visita nos planejamentos, e a ação dos supervisores pode conformar equipes de visitadores diferencialmente relacionadas com as dimensões acima. Porque municípios e coordenadores estruturam diferencialmente fatores como a meta de acompanhamentos e jornada de trabalho, supervisores e visitadores estão mais ou menos pressionados para entregar uma agenda fixa de atendimentos.

Figura 6. Padrões de visitas do PCF, 2018

Dimensão	Descritivo
Tempo de visita	Tempo de duração da visita não é uniforme. Por diferentes motivos (engajamento da família, disposição e pressa ou pontualidade do visitador, número de visitas por dia, tempo de deslocamento entre uma família e outra etc.), visita varia entre 20 e 50 min. Não foi detectada a percepção de que visitas menores de 40 min. interferiram nos resultados do Programa em termos de desenvolvimento infantil (desde que a família esteja engajada).
Local de realização da visita	Apesar de recomendações do CDC, visitadores adaptam o local de realização da visita às características do domicílio e do terreno, condições climáticas e disposição das famílias em seguir recomendações.
Preocupação com bem-estar geral da família	Grau de preocupação com bem-estar de toda a família varia por visitador. Alguns chegam a dedicar quase metade da visita sobre bem-estar de cada membro da família.
Preocupação com saúde da família	Sobretudo os visitadores que passaram pela área da saúde, por exemplo, como agentes comunitários, conferem maior atenção a questões relativas à saúde da criança, do cuidador e/ou de toda a família. Nesses casos, visitador acompanha vacinação, peso e altura, doenças em geral, idas ao posto, escovação dos dentes etc.
Preocupação com família expandida (agregados e vizinhos)	Há visitadores bastante preocupados com entorno da família atendida, buscando conhecer condições dos agregados e vizinhos e dedicando parte da visita para isso. Alguns, utilizam isso para busca ativa.
Disposição em flexibilizar o CDC	Disposição de flexibilizar a aplicação do CDC varia entre visitadores. Alguns entendem a visita exclusivamente como aplicação do CDC e apresentam pouca disposição para questões relativas a vizinhos, saúde ou bem-estar da família. Esses visitadores seguem o CDC o mais próximo possível, ao passo em que estão menos atentos a encaminhamentos.

continua...

Dimensão	Descritivo
Relação com brinquedos	Cada visitador lida de uma forma específica com os brinquedos. Há desde aqueles que possuem “os seus” brinquedos e nunca os deixam com as famílias até aqueles que emprestam brinquedos às famílias. Há aqueles que valorizam a atividade (brincar) durante a visita e há aqueles que valorizam as famílias confeccionarem os seus próprios brinquedos.
Grau de envolvimento, mobilização e engajamento das famílias com o PCF	O grau de engajamento das famílias e cuidadores no PCF condiciona as possibilidades de realização das atividades da visita segundo o CDC. Famílias/cuidadores pouco engajados estão menos dispostos a realizar as atividades, implicando desde menor propensão à pontualidade e recepção do visitador nos dias e horários combinados, passando por ausência de disposição em arrumar local da visita e a criança, chegando ao baixo engajamento na atividade proposta. Nesses casos, a execução do CDC fica prejudicada.
Gestantes	Embora periodicidade do atendimento a gestantes seja mensal, alguns visitadores acabam por fazer um acompanhamento semanal delas. Isso ocorre por algum tipo de voluntarismo do visitador associado, por exemplo, à cobranças da própria gestante e/ou à gestante já ter outro filho sob atendimento semanal.

Fonte: trabalho de campo. Elaboração: Alexandre Abdal

Externamente às visitas, a discricionariedade também influi em outros aspectos do cotidiano do visitador. Um deles é a composição de sua carteira de famílias e a busca por novas. Dependendo de suas preferências e do quanto está pressionado pela meta, ele transita entre o atender mais famílias por semana do que o estabelecido¹⁶, o montar um cadastro de reserva no qual a busca ativa está feita e a família apenas espera a abertura da vaga, e o só fazer a busca ativa para incorporação de uma nova família quando abrir uma nova vaga. E mesmo a busca ativa assume estratégias diferentes, com visitadores indo de casa em casa, recebendo indicações de famílias que já atendem, intercâmbio formal (listagem) ou informal (indicação) com o pessoal do CadÚnico e contatos interpessoais com saúde (UBS, maternidade, saúde da família) e outras políticas setoriais.

Com relação específica ao CDC, importa reconhecer a distância entre a sua teoria e a sua prática, também interpretável ao âmbito do espaço de discricionariedade. Embora possa haver, de fato, uma *má* flexibilização associada à negligência de aspectos do CDC (por exemplo, relacionada a questões como interação visitador-criança, local de realização das atividades e orientação dos cuidadores), existe uma outra flexibilização, *benigna* e imposta pela realidade mas que gera dificuldades aos visitadores (e supervisores) menos dispostos a negociar com a realidade.

¹⁶ Em média, cada visitador com jornada de oito horas por dia deve acompanhar 30 famílias por semana. Se a jornada cair para seis horas, a meta de atendimento semanal é de 24.

Tal flexibilização *benigna* é imposta pela realidade e a escolha posta ao visitador é entre o não fazer a atividade e, no limite, desistir da família, e o fazer a atividade, mesmo que limitada e com a aposta de que ainda gere algum resultado em termos de desenvolvimento infantil e que possibilite construção de vínculo e engajamento da família no médio prazo. As situações identificadas como flexibilização *benigna* do CDC foram (i) ausência de engajamento das famílias e cuidadores, a qual gera, interrupção precoce da visita, abandono da atividade, desmotivação e passividade, não arrumação do local da atividade etc.; (ii) resistência dos cuidadores em por crianças no chão, por acreditar (às vezes com razão) que o local é impróprio por apresentar riscos à criança ou sujeira; e (iii) incompreensão do PCF e de seus objetivos por cuidadores e famílias.

Para além da discussão dos diferentes padrões de visita, compreender a atuação do visitador requer compreender o seu contexto de atuação, expresso na noção de *dureza do trabalho de visitação*. Basicamente todos os profissionais do PCF convergiram na percepção segundo a qual fazer visitação não é fácil, constituindo um trabalho duro e desafiador. A visitação é caracterizada como um *trabalho áspero* e que conversa diretamente com a hipótese da *visitação como vocação*.

A visitação é *trabalho áspero* por vários motivos. Primeiramente, “porque entrar na casa das pessoas” não é fácil: o cotidiano da visitação implica lidar com famílias na sua intimidade, experimentando e participando de seus dilemas e questões. Tais famílias vivem e valorizam coisas muito diferentes das vivenciadas e valorizadas pelo visitador, ao mesmo tempo em que lidar com essas famílias é lidar com o universo da pobreza e da vulnerabilidade social. Aprender a lidar com essas diferenças sem julgamentos de valores, é um enorme desafio.

Em segundo lugar, a visitação é um trabalho áspero porque nem todas as famílias querem ou gostam de receber o visitador. Veem o visitador com desconfiança, como alguém de fora, “do governo” e nem sempre se engajam no Programa. Muitas famílias desistem, mas outras ficam no PCF “só por ficar” ou porque acreditam que o PCF está entre as condicionalidades do PBF e possuem medo de perder o benefício. Há famílias que não se engajam no Programa porque o cuidador principal não compreende a importância do vínculo com a criança e/ou não está em condições de estabelecê-lo. Em ambos os casos são famílias e cuidadores sem envolvimento, pouco dispostas às atividades propostas, com pressa para acabar a visita e sempre prontos a deixar o visitador sozinho com a criança para fazer alguma atividade doméstica “urgente”. A não superação desse desengajamento é fonte de angústia pessoal e de sentimento de fracasso para o visitador.

Em terceiro lugar, o trabalho de visitação é um trabalho de ‘formiguinha’, cujos resultados são incrementais e de longo prazo, construídos junto com as famílias. Por isso, o primeiro desafio de todo e qualquer visitador, uma vez que a família o recebeu, é estabelecer um elo com o cuidador e, a partir dele, uma relação de confiança. Tal elo-confiança é a única forma pela qual visitador pode engajar famílias e cuidadores ao PCF, sendo essa construção, em si mesma, processual e não linear. Também é a partir desse elo-confiança entre visitador e cuidador que resultados de desenvolvimento infantil v o começar a aparecer, levando, comumente, meses. Embora tais resultados sejam perceptíveis, a sua ocorrência   processual, não dependendo da ação exclusiva do visitador.

Em quarto lugar o trabalho de visitador   áspero porque as condi  o es de trabalho são adversas. Ganha-se pouco (salários médios não chegam a um salário mínimo e meio) a partir de contratos temporários; vive-se os riscos de exposição cotidiana a perigos, que, dependendo do município e território, vão desde quest  o es relacionadas a criminalidade e tr  fico de droga, violência contra a mulher (maioria dos visitadores são mulheres) ou maridos ciumentos e assédios (no caso dos visitadores homens); ataques de animas como cachorros, cobras, abelhas e mosquitos; intempéries climáticas (chuvas torrenciais, sol t  rrido) a enormes distâncias percorridas a p   ou por meios particulares (bicicletas, motos ou carros).

Considerando essas quatro dimens  o es, percebe-se como o visitador é, sobretudo, um forte. O seu cotidiano de trabalho   difícil e realizado em condi  o es adversas. A sua única certeza é que terá de lidar com as incertezas do dia a dia sendo, nesse sentido, a margem de a  o de que goza uma benesse. O CRAS, lugar por excelência de lotação do visitador, pode vir a se constituir um local de acolhida para o visitador. Contudo, tal constituição do CRAS não é algo imediato. Nos municípios visitados e em seus diferentes CRAS, o acolhimento do PCF e de seus visitadores foi processo às vezes longo e que correu por ritmos diferentes em cada caso. Inicialmente, a tendência foi resistência, como se o PCF não fosse Assistência Social, expressa em elementos como não disponibilização de sala ou armários e resistência das equipes do CRAS.

Pelo que pude observar, a relação entre CRAS e PCF dependeu do grau de compreensão do coordenador do CRAS a respeito do PCF, bem como da (i) atuação do supervisor e de sua relação interpessoal com coordenador do CRAS; e (ii) da existência de esforços mais institucionalizados, via coordenação do PCF, de sensibilização do CRAS. Em geral, a relação com o CRAS deslanchou quando CRAS, e suas equipes, perceberam que o PCF lida com o mesmo público do CRAS, sendo parceiro e não competidor e cuja ação complementar pode ser fonte de benefícios mútuos.

Funcionamento e dinâmica: intersetorialidade

A intersetorialidade é um dos fundamentos do PCF, a qual tem o CRAS como um lugar central para a sua efetivação. No CRAS, a intersetorialidade ocorre ao nível da Assistência Social, consistindo, sobretudo, sinergia entre PCF e PAIF, por um lado, e entre PCF, CadÚnico e PBF, por outro. Um outro importante lugar para a efetivação da intersetorialidade, dado o arranjo institucional do PCF, seria o Comitê Gestor. Contudo, pelo menos nos municípios observados, o grau de institucionalização do Comitê Gestor era baixo, implicando baixa capacidade para processamento e solução de casos.

A intersetorialidade depende, primeiramente, do vencimento das resistências iniciais do CRAS. As fontes dessa resistência foram duas: (i) percepção pelo CRAS (coordenador e equipes técnicas) do PCF como “corpo estranho”; e (ii) resultados “não-previstos” do PCF e que implicaram efeitos no dia a dia dos CRAS relacionados ao aumento da demanda pelos serviços na medida em que a dinâmica de visitação sistemática do PCF contribuiu para a circulação de informação a respeito do CRAS e seus serviços no território.

Em que pese os diferenciais de ritmo, tais resistências tenderam a serem vencidas no médio prazo, sobretudo, a partir (i) da integração entre profissionais do PCF e equipes técnicas do CRAS, por exemplo, mediante construção conjunta de eventos para a primeira infância ou divisão de sala com equipe do CadÚnico; (ii) de atuação do supervisor do PCF junto ao coordenador e equipes técnicas do CRAS, às vezes via mecanismos informais e contatos interpessoais; e (iii) de ações mais institucionalizadas de sensibilização dos coordenadores do CRAS a partir da coordenação do PCF.

Uma vez vencidas as resistências iniciais, a intersetorialidade pôde se efetivar. Ela tomou três formas básicas: (i) pelo lado do CRAS, o PCF passou a ser considerado os “olhos, braços e/ou pernas” do CRAS; (ii) pelo lado PAIF e benefícios eventuais, o PCF foi importante fonte de encaminhamentos; e (iii) pelo lado do PCF, informações formais e informais providas das equipes do CRAS, do CadÚnico e do PBF foram importantes fontes de famílias.

Figura 7. Padrões de intersetorialidade, PCF-CRAS, 2018

Dimensão	Descritivo
PCF como olhos, braços e pernas do CRAS	Como o CRAS não possui recursos humanos para estar presente em todo o seu território e, ao mesmo tempo, nem todas as suas atividades serem de visitação, o PCF, com as suas dinâmicas de visitação, permite ao CRAS chegar em um público que é seu, mas que, até então, não conseguia atingir.
Dinâmica de encaminhamentos (integração PCF e PAIF/ benefícios eventuais)	Porque visitantes do PCF estão em contato permanente e sistemático com populações nos territórios do CRAS, condições propícias para a identificação e encaminhamento de casos para o acompanhamento ou apoio de outras políticas da assistência social (CadÚnico, PBF, BPC) e/ou serviços do CRAS (PAIF, benefícios eventuais).
Informações para inclusão de famílias no PCF (integração PCF e CadÚnico/PBF)	Um desafio posto ao visitador é constituir e manter carteira de acompanhamentos suficiente para a meta de atendimentos. Portanto, o acesso a tais famílias é fundamental e uma boa relação formal (compartilhamento de listagens) e informal (compartilhamento de informação em tempo real a respeito de famílias incluídas no PBF ou BPC) entre visitadores e pessoal do CRAS, CadÚnico e PBF mostra ser de grande relevância.

Fonte: trabalho de campo. Elaboração: Alexandre Abdal

Um ponto ambíguo na relação institucional entre PCF e PBF diz respeito à rigidez das regras de acesso ao PCF. Para ser beneficiário do PCF é condição ser, também, beneficiário do PBF e, dependendo da forma como município interpreta e lida com essa questão, bloqueio e/ou interrupção do PBF pode levar à exclusão do PCF. Esse ponto é importante porque condiciona o acompanhamento de famílias pelo PCF ao PBF, programas com objetivos diferentes, um de promoção do desenvolvimento infantil e, outro, de distribuição de renda e combate à pobreza. Se o aumento da renda familiar para acima da linha de pobreza talvez seja adequado para suspender o benefício do PBF, muito provavelmente não o é para suspender o atendimento do PCF. Algumas dezenas de reais per capita não geram, automaticamente, melhores capacidades nas famílias em termos de promoção do desenvolvimento infantil e de cuidado e proteção.

Síntese e recomendações

Os atores locais do PCF possuem, basicamente, uma avaliação positiva do Programa. Todos com os quais conversei, de visitadores a coordenadores, reconhecem dificuldades, desafios e dilemas em relação a sua implementação, mas nada que coloque em xeque a sua existência. Além disso, reconhecem pelo menos duas ordens de resultados associados ao PCF, os quais são aqui caracterizados como “resultados esperados em termos de desenvolvimento infantil” e “resultados não previstos”, esses últimos relacionados ao aumento de público do CRAS *vis-à-vis* o espriamento de sua presença no território.

Independentemente das dificuldades, desafios e dilemas relacionados ao dia a dia do PCF, os seus profissionais foram unânimes em reconhecer a necessidade de programa como esse na Assistência Social. Ele não duplica com o PAIF, mas o complementa. Além de possuir foco específico e metodologia própria, o que por si só já o diferencia, o PCF aumenta o alcance do PAIF, permitindo aos CRAS chegarem em um público que é seu, mas que não tinha capacidade de alcançar.

Os resultados “esperados” situam-se no escopo dos objetivos do Programa de desenvolvimento infantil. Atores locais e famílias foram enfáticos em identificar a dinâmica de visitação e atua o dos visitantes como fomentadores do desenvolvimento infantil, com destaque para: (i) o desenvolvimento motor (sentar, engatinhar e andar); e (ii) o desenvolvimento cognitivo (compreender e falar). Tais resultados, apesar de perceptíveis, são desigualmente distribuídos entre as famílias participantes do PCF. Linha de corte: (i) famílias engajadas; (ii) famílias desengajam, mas que ficam no Programa; e (iii) famílias desengajam e que saem do Programa.

Excluindo as últimas, consideradas como “perdidas”, é possível identificar um diferencial de resultados entre as famílias engajadas e desengajadas. As primeiras constroem um forte vínculo de confiança e de afeto com o visitante. Tal elo-confiança entre cuidador e visitante é substrato fértil para a proposi o e realiza o das atividades, inclusive durante a semana, sem a presença do visitante. Cuidadores engajados, que compreendem a importância do fortalecimento de seu vínculo, dispendem tempo para ficar com a criança, desdobrando as atividades propostas pelo visitante. É em tais famílias engajadas que os resultados de desenvolvimento infantil mais aparecem.

As segundas, embora de corpo presente no Programa, não dispõem de motiva o para fazer as atividades e/ou não compreendem a importância dessas atividades. Comumente abandonam a criança-visitante durante a atividade, não restando op o ao visitante encerrar a visita ou fazer ele próprio a atividade com a criança. Nessas famílias, o vínculo cuidador-criança não é fortalecido e os resultados de desenvolvimento infantil são minimizados. Os visitantes insistem nessas famílias por dois motivos diferentes, um nobre e outro plebeu: (i) esperança de vencer resistência e conquistar confiança da família; e/ou (ii) necessidade de manter carteira de famílias atendidas.

Os resultados “não previstos” não dialogam diretamente com os objetivos do PCF, mas impactam o funcionamento da Assistência Social e, sobretudo, do CRAS. Um “exército” cotidiano de visitantes circulando nos territórios do

CRAS, conversando com as pessoas e atendendo as famílias promove uma intensificação em termos de volume, qualidade e velocidade da circulação de informação a respeito do CRAS, dos serviços da assistência social e das demais políticas sociais. Cidadãos com maior acesso à informação estão em melhores condições para reclamarem os seus direitos e demandarem serviços a que têm direito. O CRAS, enquanto equipamento na ponta da Assistência Social, é o principal receptor desse aumento de demanda pelos serviços que oferece.

Em que pese a possibilidade de chegar a um público que é naturalmente seu, mas que não chegava até então, no curto prazo, esse aumento de demanda pode ser bastante desafiador aos CRAS. Mas em geral, eles estão estruturados e com disponibilidade de recursos físicos e humanos para atender adequadamente esse aumento de demanda. Já no médio e longo prazo, com os CRAS se estruturando para o atendimento dessa demanda reprimida, é cada vez mais provável o PCF passar a funcionar como “olhos, braços e/ou pernas” do CRAS junto as suas comunidades.

Assumindo o ponto de vista da melhoria e aperfeiçoamento do PCF, em particular, e do avanço da proteção social, traço recomendações aos níveis do (i) desenho e regras de acesso e permanência no PCF; (ii) arranjo institucional e instâncias do PCF; (iii) formação das equipes, contratações e compras; e (iv) dinâmica de visitação. Estão sistematizadas no quadro a seguir.

Figura 8. Recomendações

Recomendações	Descritivo
I. Desenho, regras de acesso e permanência	Problema 1: regras pouco flexíveis de acesso e permanência no PCF, atreladas ao corte de renda do PBF. Recomendação: deslocar linha de corte do PBF para o CadÚnico. Desafio: aumento imediato da população em condições de elegibilidade, eventual necessidade de priorização no curto prazo.
	Problema 2: regime de metas de atendimento insere elemento de heterogeneidade no público-alvo. Recomendação: incorporação de metas de médio e longo prazo (por exemplo: 4 e 8 anos), com meta efetiva convergindo para demanda efetiva e/ou potencial + elaboração de plano municipal para expansão do público atendido. Desafios: aumento das necessidades de recursos financeiros, humanos e de estruturação à Assistência Social.

continua...

Recomendações	Descritivo
II. Arranjo institucional e instâncias	Problema 1: heterogeneidade na relação PCF-CRAS, com casos de falta de compreensão e acolhimento mútuo. Recomendação: protocolo e ações institucionais de sensibilização, compreensão e integração mútua entre trabalhadores do CRAS e PCF, incluindo ações das coordenações. Desafio: Resistência e incompreensões de curto prazo do CRAS em relação ao PCF e/ou desmotivação dos coordenação para promover integração.
	Problema 2: Fraqueza institucional e inoperância do Comitê Gestor do PCF. Recomendação: valorização institucional do Comitê Gestor, com sensibilização de seus membros, e ampliação da participação com inclusão de representantes da sociedade civil e das famílias beneficiadas. Desafios: resistências dos membros atuais do Comitê Gestor e/ou da coordenação do PCF e/ou das SAS.
	Problema 3: Rotatividade e desvalorização da visitação e precariedade do vínculo de visitador. Recomendação: valorização do visitador mediante aumentos salariais e formas mais perenes de contratação que incluam garantia dos direitos trabalhistas na sua integralidade. Desafios: enrijecimento do quadro de visitantes e maiores necessidades de recursos.
III. Formação das equipes, contratações e compras	Problema 1: heterogeneidade nos processos de seleção e contratação de visitantes. Recomendação: privilegiamento dos processos impessoais de seleção e contratação, com valorização da experiência prévia em visitação e/ou políticas sociais e inclusão de entrevistas. Desafio: baixa organização e estruturação da SAS / PCF e/ou persistência de práticas pessoais de indicação.
	Problema 2: heterogeneidade nos processos de contratação de supervisores e coordenadores. Recomendação: privilegiamento de processos impessoais de seleção e contratação, pelo menos no caso de supervisores, preferência pelo aproveitamento de pessoal da própria SAS ou da área social e/ou com formação específica nas áreas de serviços sociais, gestão de políticas públicas e afins. Desafios: ausência de pessoal disponível com esse perfil e/ou persistência de práticas pessoais de indicação.
IV. Dinâmicas de visitação	Problema 1: dificuldades cotidianas do trabalho de visitação, com destaque para segurança e locomoção do visitador. Recomendação: desenvolvimento de protocolo “de resgate do visitador” e disponibilização de linha direta com supervisor + liberação do compartilhamento de carros/motoristas entre a SAS e CRAS com o PCF e/ou criação de linha de financiamento para o aluguel de carros e contratação de motoristas. Desafio: necessidade de coordenação pelo MDcid e de disponibilização de mais recursos.
	Problema 2: imposição, pela realidade, de limitações à aplicação do CDC. Recomendação: incluir e prever possibilidade de flexibilização do CDC em casos relacionados ao desengajamento do cuidador, espaços inadequados para as atividades, situações familiares específicas e que demandam cuidados adicionais etc. Desafio: necessidade de discussão e formação permanente acerca dos limites dessa flexibilização.

Fonte: trabalho de campo. Elaboração: Alexandre Abdal

Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Roteiro para emprego de grupos focais. In ABDAL, Alexandre et al. **Métodos e técnicas de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo**. São Paulo: Sesc-Cebrap, 2016.

- ALONSO, Angela. Métodos qualitativos de pesquisa: uma introdução. In ABDAL, Alexandre et al. **Métodos e técnicas de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo**. São Paulo: Sesc-Cebrap, 2016.
- ARELARO, Lisete Regina Gomes; MAUDONNET, Janaína Vargas de M. Os fóruns de educação infantil e as políticas públicas para a infância no Brasil. In **Laplage em Revista**. Vol. 03, nº 01, 2017.
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/Fio Cruz, 2012.
- BECKER, Howard. **Segredos e truques da pesquisa**. Rio de Janeiro: Zahar, 2007.
- BICHIR, Renata et al. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do SUAS. In **RBCS**, V. 35, nº 102, 2020.
- CAPILHEIRA, Carolina. **O Programa Criança Feliz e o governo da infância contemporânea**. Dissertação, IE-FURG, 2018.
- FONSECA, Paula Fontana. **Psicanálise e educação: inquietações políticas**. Tese de Doutorado. FE-USP, 2017.
- GAIA, Ronan et al. O Programa Criança Feliz e as suas contribuições para o desenvolvimento da criança na primeira infância. In **Sociais & Humanas**. Vol. 32, nº02, 2019.
- HOWLETT, Michael et al. **Política Pública, seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- LIMA, Márcia. O uso da entrevista na pesquisa empírica. In ABDAL, Alexandre et al. **Métodos e técnicas de pesquisa em Ciências Sociais: bloco qualitativo**. São Paulo: Sesc-Cebrap, 2016.
- LOTTA, Gabriela. O papel das burocracias de nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionariedade. In Faria, Carlos (org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUCMinas, 2012.
- _____. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela. (org.). **Teoria e análises sobre implantação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Enap, 2019.
- MONTOYA, Natália et al. **Programa Criança Feliz: um olhar para as ações intersetoriais da primeira infância**. Dissertação, MPGPP-FGV, 2018.
- MDS. **Programa Criança Feliz: a intersectorialidade na visita disciplinar**. Brasília: MDS, 2017a.

- _____. **Guia de políticas e programas.** Brasília: MDS, 2017b.
- _____. **A participação do SUAS no Programa Criança Feliz.** Brasília: MDS, 2017c.
- _____. **Cuidados para o Desenvolvimento da Criança (CDC): notas do multiplicador.** Brasília: MDS, sem data.
- SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete (orgs.). **Políticas públicas: Coletânea.** Vol. 1. Brasília: ENAP, 2006.
- SILVEIRA, Isolda. Assistência Social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. In **Serv. Soc. Soc.** N° 130, 2017.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In **Sociologias.** Ano 08, n° 16, 2006.
- SPOZATI, Adailza. Transitoriedade da felicidade da criança brasileira. In **Serv. Soc. Soc.** N° 130, 2017.
- WEBER, Max. Política como vocação. In GERTH, H. H. e WRIGHT, Mills (orgs.). **Max Weber: ensaios de sociologia.** Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1967.
- YIN, Robert K. **Case study research: design and methods.** London/Thousand Oaks/New Delhi: Sage, 2003.