

PRIMEIRA INFÂNCIA NO MUNICÍPIO

Políticas públicas institucionalizadas



REALIZAÇÃO:



FUNDAÇÃO
Maria Cecília
Souto Vidigal

PARCEIROS:



ATRICON



REDE
NACIONAL
PRIMEIRA
INFÂNCIA

Primeira Infância no Município – Políticas Públicas Institucionalizadas faz parte de uma série produzida pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal que tem por objetivo auxiliar gestores municipais na garantia dos direitos das crianças na primeira infância.

Direitos e permissões

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução total ou parcial deste documento, desde que citadas a fonte e a autoria.

Sugestão de citação

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2025), Primeira Infância no Município – Políticas públicas institucionalizadas

Realização

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
<https://fundacaomariacecilia.org.br/>

Parceria institucional

Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atrícon)
Rede Nacional Primeira Infância (RNPI)



Mariana Luz
CEO

Leonardo Hoçoya
diretor de Operações

Carine Jesus
gerente de Operações

Marina Fragata Chicaro
diretora de Políticas Públicas

Karina Fasson
gerente de Políticas Públicas

Erik Soares
analista de Políticas Públicas

Paula Perim
diretora de Sensibilização da Sociedade

Sheila Ana Calgaro
gerente de Sensibilização da Sociedade

André Vieira
analista de Sensibilização da Sociedade

Da obra

Coordenação geral

Karina Fasson
Erik Soares
Leila Sousa

Coordenação editorial

André Vieira

Redação

Vital Didonet

Revisão técnica

Atrícon

Cezar Miola (coordenador da
Comissão de Educação)

Leo Arno Richter (auditor do TCE-RS)

Priscila Oliveira (assessora do TCE-RS)

RNPI

Solidade Menezes (secretária-executiva
da União dos Conselhos Municipais de
Educação - UNCME-PE)

Vaneska Melo (diretora administrativa
e financeira UNCME-PE)

Luzia Torres Gerosa Laffite
(superintendente do Instituto
da Infância – IFAN)

Redação final

Flávia Yuri Oshima

Revisão

LF Consultoria e Revisão Textual

Design

Marília Filgueiras

Ilustrações

Anna Luiza Oliveira/The Infographic
Company

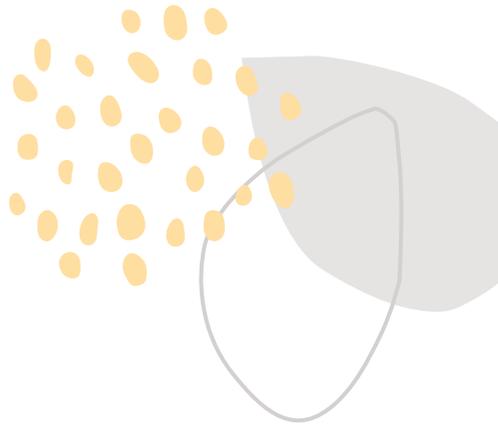


PRIMEIRA INFÂNCIA NO MUNICÍPIO

Políticas públicas institucionalizadas

**Como planejar,
integrar e executar
as políticas públicas
para as crianças na
primeira infância**

A Fundação Maria Cecília Souto Vidigal agradece à Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e à Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) pela valiosa colaboração na revisão técnica deste documento. Suas contribuições na análise de conceitos, pesquisas legislativas e sugestões de redação foram fundamentais para aprimorar o conteúdo desta publicação, reforçando seu propósito de apoiar as prefeituras brasileiras na qualificação dos programas e serviços voltados à primeira infância e suas famílias.



índice

- 6 Introdução
- 10 Por onde começar
Elaborar a Política Municipal Integrada e o Plano Municipal pela Primeira Infância
- 22 Garantir a intersetorialidade
Reconstruir a visão integral da criança e sua família, bem como possibilitar a abordagem integrada nas políticas sociais
- 26 Realizar diagnóstico
Reconhecer o que existe, o que falta e o que precisa ser aprimorado é essencial para direcionar ações e recursos, garantindo que os programas para a primeira infância cheguem a quem mais precisa
- 32 Monitorar e avaliar
Acompanhar de forma sistemática e constante a execução dos programas garante a melhoria contínua e o bom uso de recursos
- 36 Discriminar o orçamento
Ter fontes de financiamento definidas é fundamental para a institucionalização dos programas
- 46 Considerações finais



1

Introdução

**Por que cuidar da primeira infância
é cuidar do município inteiro?**



Clique neste
ícone para
voltar ao índice

O artigo 227 da Constituição Federal estabelece a criança como prioridade absoluta, reconhecendo-a como sujeito de direitos, de modo a atribuir à família, à sociedade e ao Estado a responsabilidade de garantir seu direito à vida, educação, lazer, cultura, liberdade e convivência.

Na primeira infância, que vai até os 6 anos de idade, essa prioridade se intensifica, pois é nesse período que as crianças constroem, de forma rápida e intensa, as bases para o seu desenvolvimento físico, mental e socioemocional. As experiências diárias, interações sociais, brincadeiras, alimentação, sono e a sensação de acolhimento e segurança influenciam diretamente a construção de valores, princípios e habilidades que a criança carregará por toda a vida.

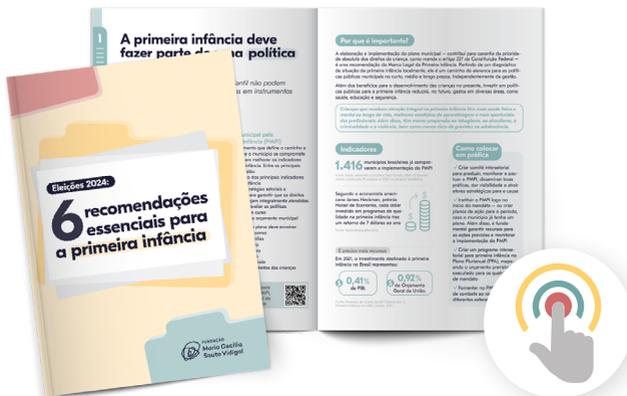
Diversos estudos científicos das últimas décadas comprovam que o bom desenvolvimento na primeira infância é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e equitativa, na qual os direitos de todos os indivíduos são garantidos. Ao investir nas crianças de hoje, estamos formando cidadãos mais saudáveis e capazes de contribuir para o bem-estar coletivo e fortalecer as estruturas sociais. Esses benefícios se estendem às gerações futuras, promovendo e ampliando o desenvolvimento social.

Portanto, ao priorizar políticas públicas voltadas à primeira infância, o município não apenas cumpre uma determinação constitucional, mas também investe estrategicamente no desenvolvimento sustentável de toda a população.

O município é o território que entrega aos cidadãos a maioria dos serviços de que ele precisa para viver de forma digna. Entre os deveres do poder público municipal está garantir os direitos da criança. Esses direitos são garantidos pelos vários setores da administração pública, uns, diretamente – como saúde, educação infantil, assistência social – e outros, transversalmente – como proteção contra a violência, segurança alimentar, saneamento básico. Os direitos humanos são indivisíveis, inseparáveis e complementares entre si, portanto, a estratégia que melhor ajuda a atendê-los é a intersetorial, isto é, em diálogo, cooperação e articulação entre os setores para uma ação conjunta e integrada.

Para apoiar os municípios na gestão das diversas políticas que atendem à criança e sua família, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal elaborou uma publicação com seis recomendações relacionadas à primeira infância. Este material foi feito durante o período eleitoral para sensibilizar os candidatos, mas seu conteúdo é perene e pode apoiar o planejamento, a implantação e o gerenciamento de atendimentos na área.

Acesse aqui as 6 recomendações essenciais para a primeira infância



Essas recomendações abordam os temas: políticas públicas institucionalizadas, educação infantil, parentalidade, saúde, antirracismo e segurança pública. Este guia, que faz parte de uma série com seis volumes chamada *Primeira Infância no Município*, é o desdobramento e aprofundamento das orientações da recomendação de número 1, chamada *Políticas públicas institucionalizadas*.

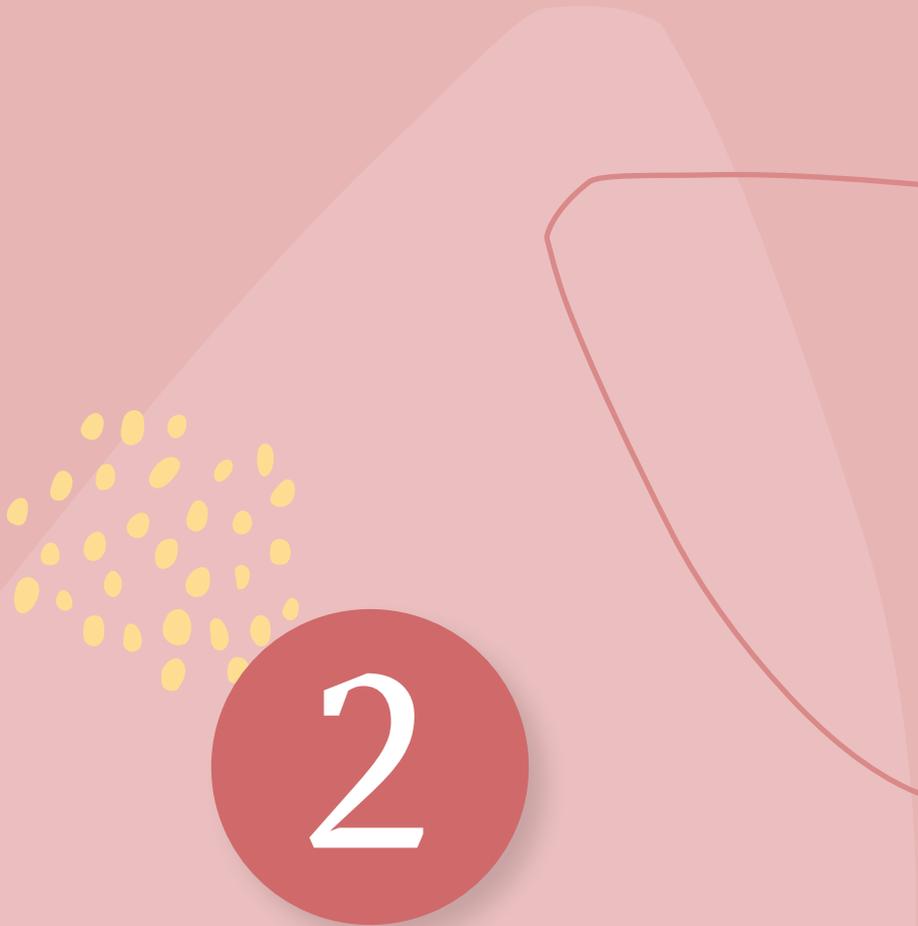


Com novos prefeitos e novas prefeitas, a expectativa da sociedade, das famílias e das organizações sociais é de que a nova gestão realize os serviços públicos com eficiência, qualidade e equidade.

Um bom planejamento é essencial para enfrentar e vencer os muitos desafios de cada local. Planejar é colocar no papel o esquema de tudo o que deverá ser feito, por quem, com que meios e recursos, em que prazos, e os resultados desejados. O plano de governo deve trazer objetivos e prioridades políticas, apontar as estratégias de desenho e implementação das iniciativas e conter um plano de monitoramento e avaliação.

O planejamento previne problemas e contribui, assim, para resolver os que não puderam ser evitados com celeridade e sem improviso. O planejamento não é estático nem inflexível. É sensível às mudanças do ambiente, ao surgimento de novas necessidades, às urgências que aparecem, e vai se ajustando à medida que o trabalho evolui.

Este guia traz sugestões e orientações práticas para o planejamento, o desenho e a implementação de políticas municipais de primeira infância e planos municipais para a área, dois instrumentos fundamentais para enfrentar os problemas que afetam as diversas infâncias do município, bem como garantir o pleno desenvolvimento de todas e de cada uma das crianças.



2

Por onde começar

**Elaborar a Política Municipal
Integrada e o Plano Municipal
pela Primeira Infância**



Política Municipal Integrada da Primeira Infância e Plano Municipal pela Primeira infância (PMPI)

Uma das principais demandas dos municípios é o aprimoramento dos serviços voltados às crianças. Por um lado, esse é um fator que exerce forte pressão para os prefeitos. Por outro, o investimento nessas melhorias resulta na percepção das famílias de que esta é uma boa gestão – um bônus político importante para qualquer gestor.

A decisão do prefeito de incluir a atenção à primeira infância em sua agenda prioritária colabora para formar uma sociedade menos desigual em seu município. Para isso, é essencial manter o foco nas crianças das famílias que mais precisam dessa atenção. Um ponto importante desse processo é contar com a contribuição de outros entes federados e de órgãos de controle, que têm desenvolvido um trabalho relevante de governança e identificação dos investimentos mais efetivos para alavancar a primeira infância em cada região.

Há três perguntas que ajudam a guiar o desenho das estratégias de primeira infância:

1. O que fazer para que o município cuide de todas as suas crianças, sem excluir nenhuma delas dos serviços de saúde, educação, assistência social e da participação comunitária?
2. Como evitar desigualdades no desenvolvimento dessas crianças em relação àquelas em condições familiares mais favoráveis?
3. Quais estratégias em cada área geram os melhores resultados?

A experiência de milhares de municípios mostra que a estratégia que melhor responde às duas primeiras perguntas é:

- » Uma política global (ou intersetorial) que articula as políticas setoriais.
- » Um PMPI que contemple todos os direitos de todas as crianças das várias infâncias que existem no território e que seja construído com participação social, incluindo a escuta das crianças.

É importante notar que política pública e plano municipal são ações distintas no conteúdo e na forma, mas se articulam na prática:

- » A política é a visão global de uma realidade (por exemplo, as primeiras infâncias de um município, seus direitos e suas necessidades) e a decisão em atender à demanda social nos termos que as leis estabelecem. Ela define os princípios que estruturam a decisão do governo e as diretrizes para a ação que colocará em prática aquela decisão.
- » O plano é o instrumento estratégico e técnico que transforma a política em ação. Ele define objetivos, metas, estratégias ou formas de alcançar os objetivos, recursos humanos, administrativos, técnicos e financeiros para as ações, assim como diretrizes para o monitoramento e a avaliação dos resultados pretendidos. Com isso, esse instrumento define também rubricas essenciais para a elaboração das peças do ciclo orçamentário.



Enquanto a Política Municipal Integrada da Primeira Infância estabelece princípios e diretrizes gerais, assim como as estratégias para enfrentar um determinado problema, o PMPI coloca essa vontade política em ação. Uma política sem plano de ação é apenas a declaração de intenções. Já o plano pode ser eficaz sem uma política, desde que ele seja elaborado com base nos princípios e normas legais. O ideal é que existam os dois, primeiro a política e, em seguida, o plano.

Estas duas iniciativas são formas de atender à determinação constitucional de dar prioridade absoluta à garantia dos direitos da criança, que está descrita na lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, o Marco Legal da Primeira Infância:



A prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º da lei nº 8.069/1990, implica o dever do Estado em estabelecer políticas, planos e programas e serviços para a primeira infância, que atendam às especificidades desta faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral (art. 3º).

Se um município pequeno, com orçamento limitado e equipe técnica insuficiente, tiver dificuldade em elaborar a política e o plano pela primeira infância com as características sugeridas neste documento, ele pode contar com a assistência dos governos estadual e federal. Essa colaboração está prevista no parágrafo único do artigo 8º do Marco Legal da Primeira Infância:



A União buscará a adesão dos estados, do Distrito Federal e dos municípios à abordagem multi e intersectorial no atendimento dos direitos da criança na primeira infância e oferecerá assistência técnica na elaboração de planos estaduais, distrital e municipais para a primeira infância que articulem os diferentes setores.

A justificativa de o legislador ter posto esse dispositivo no Marco Legal da Primeira Infância vem do fato de que a criança mora no município, mas é cidadã brasileira, e por isso, garantir seus direitos é um dever compartilhado entre os entes da Federação – a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios.

Em razão desta competência compartilhada, a política e o PMPI precisam estar articulados e em consonância com a Política Nacional Integrada da Primeira Infância, com a Política Estadual Integrada da Primeira Infância e, também, com os planos Nacional e Estadual pela Primeira Infância¹.

As políticas e os planos nacionais e estaduais seriam mais uma política e mais um plano, ao lado dos que o município já faz? Ou eles têm características que os diferenciam?

A resposta é simples: não é uma política a mais, nem um plano a mais. Eles se diferenciam por partirem de uma concepção global² da criança e do conjunto de seus direitos, bem como por articularem as políticas e os planos setoriais, que cuidam cada um de um aspecto da vida e do desenvolvimento infantil. A metáfora do quebra-cabeça ilustra a relação entre aqueles e estes: cada política e cada plano setorial são uma peça, que contém um detalhe da imagem; a política e o plano interseoriais são o quebra-cabeça montado, que retrata a figura inteira.



1. Sobre a Política Nacional Integrada da Primeira Infância, ver o decreto nº 12.083, de 27 de junho de 2024. Disponível em: <https://bit.ly/42mLOb3>

O Plano Nacional pela Primeira Infância 2020-2030 está disponível em: <https://bit.ly/3C4SNuR>. Poucos Estados contam, atualmente, com seu Plano Estadual pela Primeira Infância, mas há um processo de elaboração em curso.

2. Global ou holística, porque abrange o ser inteiro de forma integral. Ter uma visão holística da criança é vê-la como pessoa em todos os seus aspectos, e não por setores isolados, que são como que fragmentos de seu ser.



Eles reúnem, numa visão de conjunto, todas as iniciativas voltadas aos direitos da criança de até 6 anos de idade, respeitando a autonomia, a especialidade e a competência de cada setor e de cada secretaria envolvida. O segundo capítulo deste guia, que trata de intersectorialidade, explica o significado da articulação dos vários setores da gestão municipal que atendem aos direitos da criança e a importância de superar as visões fragmentadas dela e do seu atendimento.

A política e o PMPI contemplam a criança em sua integralidade, como sujeito social de direito, que está situada num preciso tempo e espaço, numa família, numa comunidade, numa cultura, com as quais interage.

Ambos se posicionam, portanto, acima de visões e ações setorializadas e fragmentadas, devolvendo à gestão pública a possibilidade de fazer um atendimento integral e integrado, tornando-o mais eficiente e eficaz. Uma política e um plano municipal com essas características constituem um avanço conceitual, político e técnico-profissional de significação histórica na garantia dos direitos da criança.

O Marco Legal da Primeira Infância (artigo 4º) estabelece as seguintes diretrizes para a elaboração desses documentos:

- I** - atender ao melhor interesse da criança (ao seu superior interesse) e à sua condição de sujeitos de direitos e de cidadãos;
- II** - incluir a participação das crianças na definição das ações que lhe dizem respeito, em conformidade com suas características etárias e de desenvolvimento;
- III** - respeitar a individualidade e os ritmos de desenvolvimento das crianças e valorizar a diversidade da infância brasileira, assim como as diferenças entre as crianças em seus contextos sociais e culturais;
- IV** - reduzir as desigualdades estruturais no acesso aos bens e serviços que atendam aos direitos das crianças na primeira infância, com a priorização de ações destinadas àquelas que são historicamente excluídas e submetidas a diversas vulnerabilidades;
- V** - articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância;

- VI** - adotar abordagem participativa, de modo a envolver a sociedade, por meio de suas organizações representativas, os profissionais, as mães, os pais, as cuidadoras e os cuidadores e as crianças, no aprimoramento da qualidade das ações e na garantia da oferta dos serviços;
- VII** - articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado;
- VIII** - fomentar a igualdade de oportunidades, por meio de ações de enfrentamento do racismo em todas as suas formas, que promovam a equidade étnico-racial de crianças na primeira infância e suas famílias;
- IX** - promover a formação de uma cultura de cuidado, que protege e promove a criança;
- X** - assegurar, prioritariamente às famílias com crianças na primeira infância, acesso à transferência de renda, articulada às demais políticas públicas, com vistas à interrupção do ciclo intergeracional da pobreza infantil;
- XI** - priorizar o acesso das crianças na primeira infância beneficiárias do Programa Bolsa Família e do Benefício de Prestação Continuada às demais políticas setoriais, considerada a perspectiva da equidade;
- XII** - articular-se com as demais etapas da infância, adolescência e juventude, de forma a garantir a prioridade absoluta prevista no artigo 227 da Constituição Federal.

Quando levadas à prática, essas diretrizes têm o potencial de transformar profundamente o cenário de vida e desenvolvimento das crianças, com repercussão positiva também nas famílias e na sociedade.

A diretriz de número seis se refere à intersectorialidade, em obediência ao artigo 6º do Marco Legal da Primeira Infância:



Art. 6º. A Política Nacional Integrada para a primeira infância será formulada e implementada pela abordagem e coordenação intersectorial, que articula as diversas políticas setoriais numa visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância.





Para atender a essa norma, é importante observar os seguintes itens:

- » Abordagem intersetorial;
- » Coordenação intersetorial;
- » Articulação das diversas políticas setoriais;
- » Visão abrangente de todos os direitos da criança.

O Marco Legal da Primeira Infância, em seu artigo 5º, trata da abrangência de uma política intersetorial e integrada:



Art. 5º. Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.

Estas áreas valem também para o PMPI. Para coordenar todas elas, a política precisa ter institucionalidade. O Marco Legal da Primeira Infância indica dois meios para isso: ter um Comitê Intersetorial de Coordenação e possuir o Plano Municipal pela Primeira Infância:



Art. 7º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância com a finalidade de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos.

Neste artigo, há a indicação do que é competência do prefeito e o que é de responsabilidade do comitê:

Compete ao prefeito:

- » Instituir um Comitê Municipal Intersectorial de Coordenação da Política Municipal Integrada da Primeira Infância. Ele pode ser instituído por decreto ou por lei. Recomenda-se que em sua composição haja representantes de todas as áreas da gestão, como administração e fazenda, planejamento, educação, saúde, assistência social, cultura, direitos humanos, meio ambiente, entre outras que precisem atuar na política de primeira infância. Este Comitê terá, também, a função de coordenar a elaboração do PMPI e monitorar sua implementação, sobre o qual se comenta mais adiante.
- » Garantir a participação social na composição do Comitê. A lei menciona os conselhos de direito que, no caso do município, é o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e de organizações da sociedade civil. Como o CMDCA é um órgão colegiado, paritário (metade dos membros são do governo e a outra metade de organizações da sociedade civil), ele é, em si mesmo, representativo da sociedade. Mas, como é restrito no número de conselheiros, recomenda-se que, ao elaborar políticas para a primeira infância, o Comitê Intersectorial de Coordenação abra espaço para mais organizações da sociedade participarem do conselho. O CMDCA não pode, em hipótese nenhuma, ficar de fora da elaboração da Política Municipal Integrada da Primeira Infância. E, quanto mais envolvido ele estiver nesse processo, mais ágil e eficiente será a aprovação dessa política. Observe-se que o CMDCA tem a competência deliberativa e de controle das ações de atendimento dos direitos da criança (cfr. art. 88, II do Estatuto da Criança e do Adolescente - ECA).

Compete ao Comitê:

- » Articular os órgãos do governo voltados à proteção e à promoção dos direitos da criança e fazer a coordenação das ações multissetoriais.
- » Convidar e abrir espaço à participação mais ampla possível da sociedade, inclusive das crianças, na formulação da política.



O Marco Legal da Primeira Infância deixa bem nítido que tudo o que se fizer para as crianças deve ser realizado com a escuta e a participação delas. A Constituição Federal, no artigo 204, II, combinado com o artigo 227 § 7º, também contém essa determinação.

Um aspecto fundamental para o bom desempenho do comitê é que ele esteja situado num patamar de autoridade capaz de reunir, convocar e coordenar os órgãos municipais envolvidos no atendimento dos direitos da criança. Alguns municípios têm uma Secretaria Municipal da Primeira Infância – uma iniciativa que tem promovido grande avanço na atenção integral e integrada da primeira infância. A vinculação direta ao gabinete do prefeito e sua participação em reuniões deliberativas e de avaliação reforçam o potencial de êxito das decisões do comitê ou da secretaria de primeira infância.

Transformar a política pública de infância em uma política de Estado é essencial para garantir a sua continuidade. Para isso, ela deve ser formulada com a participação da sociedade, instituída por lei e contar com uma fonte de recursos estável que assegure a sua sustentabilidade.

O empenho de prefeitos e prefeitas em fazer da Política Municipal Integrada da Primeira Infância e do Plano Municipal pela Primeira Infância políticas de Estado lhes renderá o mérito de terem trabalhado para além de sua gestão, beneficiando a primeira infância por muito mais tempo que o período de seus mandatos. A atuação deles entrará para a história do município como um marco que estabeleceu novas diretrizes aos cuidados com as crianças nos seus primeiros anos de vida.

PMPI e a transição de governos

Com o início dos novos mandatos, surgem oportunidades para aprimorar ou implementar políticas públicas, acompanhadas de novos planos de receitas e despesas que se concretizarão no Plano Plurianual (PPA) do ano seguinte e em outras leis orçamentárias. Porém, para garantir a continuidade e o desenvolvimento integrado e intersetorial dessas políticas públicas, é essencial planejar a transição dos governos atuais para os novos mandatos, mesmo nos casos em que haja continuidade do prefeito ou da prefeita.

Nos municípios em que o PMPI já foi implementado, essa transição se dará no sentido de analisar os objetivos traçados, as ações realizadas e as metas cumpridas, com o apoio do conselho intersetorial. Esse processo é fundamental para consolidar o conhecimento sobre as potencialidades e necessidades da primeira infância no município.

Caso ainda não exista o PMPI, é importante que sua elaboração seja priorizada no primeiro ano de mandato, aumentando assim as possibilidades de incorporá-lo no ciclo orçamentário.

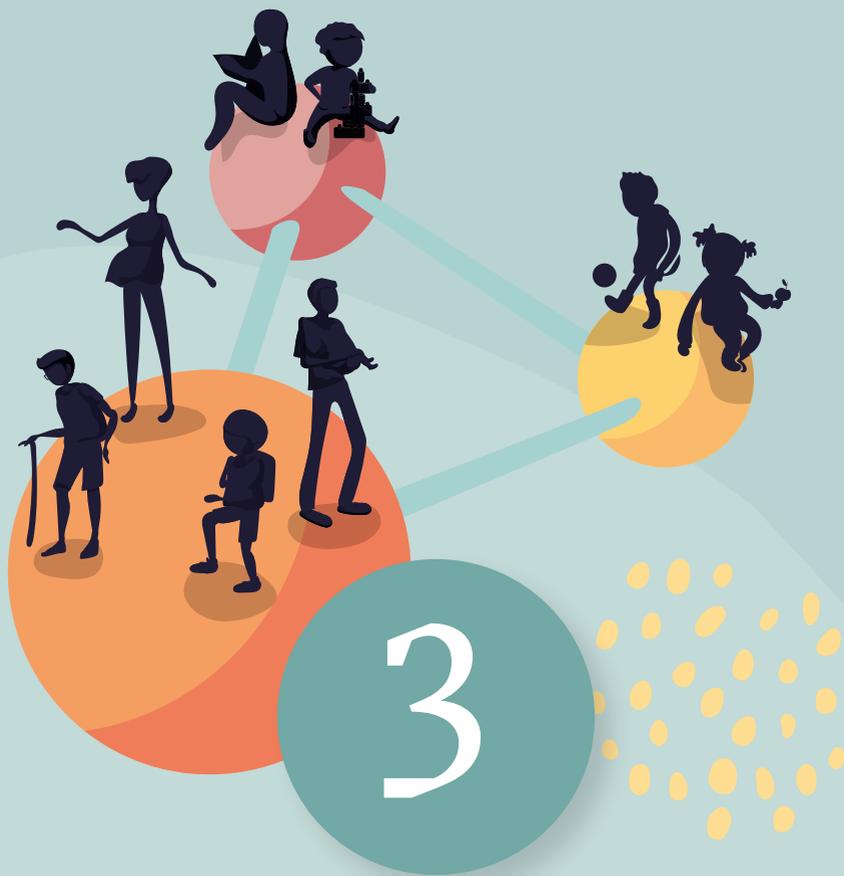
A transição de governos deve ser um processo de aquisição de conhecimentos, aprofundamento de programas e análise de resultados.

Observação: Se a administração municipal, numa avaliação feita pelo prefeito com seus secretários, considerar que não é o momento de elaborar a Política Municipal Integrada da Primeira Infância, fará bem em concentrar seus esforços na construção do PMPI, uma vez que este documento pode conter os princípios e as diretrizes definidos pela legislação para a política e exercer o papel de coordenação intersetorial, trazendo metas, responsáveis e compromissos específicos para todas as primeiras infâncias de seu município, com compromisso de combater a quaisquer desigualdades desde o começo da vida das crianças e suas famílias.



Finalizando esta seção sobre a Política Municipal Integrada da Primeira Infância e o PMPI, convém retomar, em resumo, os pontos principais:

- » As crianças são pessoas integrais, sujeitos sociais de direito e cidadãos;
- » Seus direitos devem ser garantidos com absoluta prioridade pela família, pela sociedade e pelo Estado;
- » A garantia, por parte do Estado, é compartilhada pela União, estados, Distrito Federal e municípios;
- » A ação do Estado se dá por meio de políticas públicas, planos de ação, programas e projetos;
- » As políticas e os planos setoriais, especializados em aspectos da vida e do desenvolvimento das crianças, separados por áreas ou setores da administração pública, realizam atendimento de segmentos ou dimensões específicas da criança;
- » Uma política municipal intersetorial e um PMPI articulam os setores em torno de uma concepção holística da criança e promove o atendimento integral e integrado de todos os direitos, com atenção às áreas prioritárias definidas pela lei;
- » Uma Política Municipal Integrada da Primeira Infância e o PMPI devem abranger todas as crianças das diversas infâncias existentes no território municipal, com atenção prioritária às que vivem em situações de privações, de risco no seu desenvolvimento, na aprendizagem e nas interações sociais;
- » A Política Municipal Integrada da Primeira Infância e o PMPI são coordenados por um comitê intersetorial, criado por decreto ou por lei, composto por representantes do governo e da sociedade civil, situado numa instância em que possa exercer o papel de coordenação dos diferentes setores envolvidos no atendimento dos direitos da criança;
- » É essencial o planejamento de transição de governo para continuidade das ações do PMPI, assim como para a elaboração em localidades que não possuem o plano;
- » O Comitê Municipal de Coordenação e o PMPI asseguram a institucionalidade e operacionalidade da política;
- » A Política Municipal Integrada da Primeira Infância se torna mais duradoura e efetiva se for uma política de Estado. O PMPI, de duração decenal, também terá mais garantia de continuidade se for estabelecido como plano de Estado.



Garantir a intersectorialidade

Reconstruir a visão integral da criança e sua família, bem como possibilitar a abordagem integrada nas políticas sociais



A intersetorialidade nas políticas e nas ações de atendimento à criança

Os direitos humanos são inseparáveis, interdependentes e intercomplementares. Por exemplo, o direito à vida é inseparável do direito à saúde, à alimentação, à educação. Para cuidar bem das crianças, assegurar a elas uma vida digna e promover o desenvolvimento de seus potenciais, é preciso dar atenção à criança e ao seu contexto físico, social, econômico, étnico-racial e cultural.

A fragmentação da realidade

Ao longo do tempo, a realidade foi sendo dividida para fins de estudo e intervenção, criando especializações. Isso também aconteceu nas políticas sociais, com secretarias e políticas separadas para saúde, educação, assistência social, entre outras. Hoje, o indivíduo, que é indivisível, recebe atendimento de forma fragmentada. Porém, quando olhamos para a primeira infância, é fundamental recuperar a visão holística da criança, considerando sua totalidade e a relação com sua família e comunidade.

A intersetorialidade

O que reconstrói a visão integral e possibilita a abordagem integrada nas políticas sociais é a intersetorialidade, que significa que os setores se cruzam, complementam-se, encontram-se para, estando juntos e coordenados, darem à criança um atendimento integral.

A intersetorialidade propõe uma nova abordagem para os problemas sociais:

- » Adota uma visão holística da criança, entendendo-a como uma pessoa inteira, cidadã e sujeito de direitos, em vez de um objeto de intervenção de várias áreas.
- » Reconhece e valoriza o conhecimento especializado de diferentes setores e articula esse conhecimento em um projeto conjunto, criando um plano integrado³.

3 e 4. Rede Nacional Primeira Infância — RNPI. A Intersectorialidade nas Políticas para a Primeira Infância. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3PHW3PL>

A articulação de cada política e cada plano setorial – da saúde, da educação infantil, da assistência social, da proteção e promoção de direitos e outros – gera uma sinergia que beneficia a todos. Além disso, cada setor ganha destaque no conjunto porque todos os demais percebem a importância dele e, como suas ações, cooperam para o bem-estar e o desenvolvimento harmônico da criança.

A tradição de trabalhar isoladamente, por setores, e a falta de prática no diálogo intersetorial dificulta a construção de políticas integradas e a ação conjunta dos vários órgãos do governo. É preciso vontade, dedicação e persistência para criar a habilidade de articular os setores e integrar as ações. Para alcançar êxito na integração setorial, é importante que haja:

- » Decisão do prefeito pela articulação dos setores em sua gestão.
- » Disposição dos dirigentes e técnicos para o diálogo, para continuar aprendendo a trabalhar com outras áreas e para construir coletivamente novas soluções.
- » Empenho contínuo da equipe de governo no trabalho intersetorial.
- » Compreensão dos técnicos de que a intersectorialidade é a estratégia mais eficiente e que alcança melhor resultado.

Fazer políticas integradas e trabalhar de forma intersectorial são aprendizados. O processo de redigir o plano de forma participativa é, em si mesmo, um ato pedagógico no sentido de que seus participantes ficam mais dialógicos, conhecem e reconhecem a importância e a qualidade das ações dos outros setores, dispõem-se a trabalhar em conjunto e acabam vendo além do seu particular setor: enxergam o todo, onde cada segmento tem mais significado.

Com paciência e autoconfiança, o município irá avançar nas políticas integradas e nas habilidades de atuar intersectorialmente. Os graus de intersectorialidade do quadro a seguir⁴ mostram este caminho:



Nível Evidência

0

Os órgãos setoriais (secretarias, conselhos etc.) que têm a ver com algum direito da criança agem separadamente, de forma independente.

1

Os órgãos trocam informações ocasionalmente sobre suas atividades.

2

Estabelecem diretrizes para todos, procuram ter uma linguagem comum, evitam conflitos e divergências nas ações que se interligam.

3

Criam equipe técnica para trabalhos pontuais conjuntos.

4

Comunicam-se sistematicamente. Informam-se regularmente sobre as ações que estão realizando. Procuram adequar suas ações às dos outros setores.

5

Existe um órgão central de coordenação da política intersetorial, com capacidade para tomar decisões relativas aos trabalhos conjuntos e às ações articuladas.

6

Os órgãos setoriais fazem planejamento conjunto, elaboram um plano integrado para atendimento integral à criança, com as ações das diferentes áreas, articuladas e complementares.

Leituras de enriquecimento e aprofundamento

» **O Bairro e o Desenvolvimento Integral na Primeira Infância.**

Núcleo Ciência pela Infância - NCPI.

» **A Intersectorialidade nas Políticas para a Primeira Infância.** Rede

Nacional Primeira Infância – RNPI.



Realizar diagnóstico

Reconhecer o que existe, o que falta e o que precisa ser aprimorado é essencial para direcionar ações e recursos, garantindo que os programas para a primeira infância cheguem a quem mais precisa

Quando levamos as crianças ao pediatra, esperamos um diagnóstico preciso e uma prescrição eficaz. O pediatra se serve da ciência médica e de sua experiência profissional para identificar a causa da doença ou do mal-estar e indicar o tratamento. Nós, por nossa vez, procuramos seguir à risca o que ele nos recomendou.

De forma semelhante, o prefeito que deseja fazer uma gestão com foco nas crianças precisa oferecer as condições para que elas vivam uma infância feliz e formem uma base sólida de valores e aprendizagens para as etapas seguintes da vida. Para isso, o prefeito necessita de um diagnóstico bem-feito da realidade das crianças e das infâncias do seu município.

O Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) é como a prescrição do pediatra: uma descrição detalhada do que fazer e como fazer. Se o plano for elaborado com base em diagnóstico correto e abrangente de todos os fatores que influenciam a situação analisada, ele terá grandes chances de ser bem-sucedido.

Três fontes de informação sobre a vida das crianças devem ser consultadas: a ciência, os dados estatísticos e a experiência.

- » A ciência informa o que é mais adequado para a vida e o desenvolvimento das crianças nas diversas idades, desde a concepção, e propõe os indicadores que expressam o que é mais importante a ser observado e atendido.
- » Os dados estatísticos quantificam a demanda e os problemas a serem enfrentados.
- » A experiência dos profissionais, das famílias, das pessoas que trabalham com e para as crianças no governo e nas organizações da sociedade civil complementam essas informações com o que aprenderam na vida prática. As crianças, se ouvidas, também trazem ideias de grande valor.



Quanto mais se escutam as pessoas que construíram saberes sobre as crianças, maior a possibilidade de acerto no diagnóstico, principalmente quando ciência e experiência são combinadas. Por isso, o Marco Legal da Primeira Infância inclui, entre as diretrizes para a elaboração de políticas e planos para a primeira infância, a necessidade de “articular as dimensões ética, humanista e política da criança cidadã com as evidências científicas e a prática profissional no atendimento da primeira infância”.

Os dados estatísticos – como o número de crianças que nascem com baixo peso, desnutrição, que sofrem violência doméstica, a taxa de mortalidade infantil e a fila de espera por creches – são indispensáveis para planejar a solução dos problemas. E quando esses números e percentuais são enriquecidos com relatos de pais e de profissionais envolvidos nessas situações, os dados ganham vida, adquirem nomes e rostos, comovem e movem à ação.

Um bom começo do trabalho de elaboração do diagnóstico pode ser a leitura e discussão da publicação “As múltiplas dimensões da pobreza na infância e adolescência no Brasil”, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF)⁵ que contém a descrição, em palavras e imagens, dos problemas que afetam a vida, a aprendizagem e o desenvolvimento das crianças e adolescentes.

Ao iniciar o diagnóstico, o Comitê Municipal Intersetorial de Coordenação da Política Municipal Integrada da Primeira Infância formula perguntas sobre os indicadores demográficos, socioeconômicos, ambientais, de saúde, educação, assistência social, proteção de direitos, estado nutricional e segurança alimentar, acesso a água limpa, condições de moradia, transporte e alimentação escolar, espaços para o brincar, violência doméstica e institucional, entre outras. Para isso, ele busca informações em fontes oficiais dos governos federal, estadual e municipal, em organizações multilaterais, como UNICEF, Unesco (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) e Opas (Organização Pan-Americana da Saúde), além da sociedade civil. O anexo no fim deste capítulo apresenta um quadro com as principais fontes de dados, as áreas e seus

5. UNICEF. As múltiplas dimensões da pobreza na infância e na adolescência no Brasil, 2023. Disponível em: <https://uni.cf/3PMKBSCQ>



itens principais, com os respectivos *links* de acesso. A maioria dessas fontes contém dados desagregados por município.

A prioridade governamental precisa ser a garantia dos direitos das crianças em situação de vulnerabilidade, que têm uma vida maltratada pela pobreza em suas múltiplas dimensões.

Crianças negras, indígenas, quilombolas e periféricas são as mais prejudicadas pelas desigualdades no acesso aos direitos fundamentais e na qualidade dos serviços ofertados. A fim de garantir o atendimento com qualidade, é fundamental a identificação dos indicadores relacionados a esses grupos. Os municípios desempenham papel crucial para combater a invisibilidade e superar os obstáculos que essas populações enfrentam no acesso às políticas públicas, oferecendo atendimento adequado de acordo com a origem e o contexto de cada criança.

O comitê fará o roteiro com os itens referentes às crianças e suas condições de vida e desenvolvimento, e sobre eles: (a) buscará informações quantitativas nas fontes oficiais e (b) promoverá rodas de conversa, ouvindo famílias, crianças, organizações da sociedade civil, profissionais que farão descrições qualitativas sobre os itens considerados.

A quantidade de itens será definida pelo comitê, com a escuta dos vários órgãos da administração envolvidos nos direitos da criança, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMD-CA) e de organizações da sociedade civil. Alguns temas são essenciais e não podem ser omitidos: número de crianças nas faixas etárias da creche e da pré-escola, indicadores da saúde, da educação infantil, da área da assistência social, sobre violência, estado nutricional, espaços e tempos do brincar, interações com a natureza, acidentes na infância, problemas decorrentes da crise climática.

A “Cartilha Plano Municipal pela Primeira Infância: passo a passo para a sua elaboração”, elaborada pelo Unicef com a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) e a Andi Comunicação e Direitos, apresenta, nas páginas 24 e 25, uma lista de indicadores muito importantes que os municípios precisam incluir em seus PMPI⁶.

6. Disponível em: <https://bit.ly/4amEXR7>

Os seguintes *sites* trazem uma série de dados sobre a situação da primeira infância nos municípios e podem apoiar o diagnóstico:



1

Primeira Infância Primeiro, da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal – FMCSV:

- » Contém dados nacionais, por estado e por município, sobre demografia, saúde, nutrição, parentalidade, segurança e proteção e educação infantil.
- » Clique em “dados” e, em seguida, digite o nome do município. Ou entre direto na área dos municípios por este endereço:
<https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/meu-municipio/>
Basta digitar o nome do município e, à esquerda, clicar no ítem desejado.

2

Observatório do Marco Legal da Primeira Infância – OBSERVA, da RNPI:

- » Contém dados das áreas da assistência social, da saúde, da educação infantil e violência contra a criança.
- » Para acessar os dados, clique em “indicadores” e, em seguida, digite o nome do município.

3

Observatório da Criança e do Adolescente, da Fundação Abrinq

- » Contém dados de população, saúde materna e neonatal, sobrevivência infantil e na infância, saúde bucal, educação infantil, registro civil, moradia, educação dos povos e comunidades indígenas, saneamento básico, segurança alimentar e nutricional, violência, sistema de garantia de direitos, moradia, renda.



» O Observatório do Marco Legal da Primeira Infância também contém centenas de Planos Municipais pela Primeira Infância, que podem ser consultados para conhecer a forma e o conteúdo que cada local deu ao diagnóstico. Clique em “Planos pela Primeira Infância”. Em seguida, digite o nome do município desejado.

4

A Primeira Infância e os Tribunais de Contas, do Tribunal de Contas de Goiás e Instituto Rui Barbosa:

» A partir da página 139, a publicação apresenta indicadores por estado e município: consultas pré-natal, mortalidade na infância, imunização contra poliomielite, cobertura das Equipes de Saúde da Família, acesso à água potável e crianças em creche.

5

Educação Já – Municípios, do Todos pela Educação:

» Contém dados atualizados sobre demanda e matrícula na creche e na pré-escola por município, infraestrutura e condições de funcionamento e magistério.

O “Instrumento de Diagnóstico Municipal da Primeira Infância”, do Instituto da Infância – IFAN/Ceará (2023), também é um roteiro didático, que indica onde buscar os indicadores e como preencher a tabela. As fontes de informação do Ceará devem ser substituídas pelas fontes do estado de cada município que está fazendo o diagnóstico.



Acesse o anexo 1, com outras fontes para a elaboração do diagnóstico



Monitorar e avaliar

**Acompanhar de forma sistemática
e constante a execução dos
programas garante a melhoria
contínua e o bom uso de recursos**

Monitoramento e avaliação do PMPI

Monitorar um projeto, um programa ou ações é acompanhar e observar o que vem sendo feito, comparar com o que foi programado e procurar saber se as metas e os objetivos estão sendo alcançados. Para isso, quem monitora tem que coletar dados quantitativos e qualitativos e analisá-los. Se estiver tudo em ordem, é importante registrar os bons resultados e parabenizar quem está realizando as ações. Se forem constatadas falhas, devem-se procurar os meios para corrigi-las.

Vê-se que o monitoramento conduz à avaliação de processo, isto é, uma avaliação durante a execução do projeto ou do programa. Por isso, é uma avaliação contínua. Mas existe, também, a avaliação final, ao término de uma ação, de um projeto, de um programa. Ela é necessária porque dá a resposta a perguntas como: o objetivo desse projeto ou desse programa foi alcançado? Valeu a pena aplicar os recursos nele? É possível continuar com ele ou vale buscar outra forma de resolver o problema?

Enquanto o monitoramento foca no acompanhamento das atividades e na identificação de dificuldades e barreiras em tempo real, a avaliação analisa os resultados e impactos do programa, permitindo ajustes e melhorias contínuas. Ambos são indispensáveis para a gestão eficaz e o alcance dos objetivos.

Os gestores públicos precisam dessas informações para tomar decisões. É a única forma de garantir que os recursos estão sendo bem aplicados e que estão produzindo os resultados esperados. Monitorar e avaliar as políticas e os planos de atendimento às crianças na primeira infância são tão importantes que se tornaram obrigatórios. O Marco Legal da Primeira Infância assim determina:



As políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços às crianças e divulgação dos seus resultados.

Tanto o monitoramento quanto a avaliação consistem em duas dimensões – a quantitativa e a qualitativa. A quantitativa se apresenta em números, percentuais, tabelas, gráficos, curvas exponenciais; a qualitativa, em descrições, relatos, depoimentos, interpretações. Números, tabelas, gráficos, curvas de crescimento acompanhados de narrativas de fatos e relatos de experiências no cuidado às crianças ganham nomes e rostos das crianças que eles quantificam.

Plano de Monitoramento e Avaliação

Durante a elaboração do PMPI, ou depois de aprovado, é preciso fazer um Plano de Monitoramento e Avaliação, como:

- » Indicadores, com as metas temporais definidas no PMPI, a serem acompanhados e avaliados, que expressam os focos de maior interesse⁷. Os direitos da criança e o diagnóstico (descrição das condições de vida e desenvolvimento das crianças das diferentes infâncias) são o ponto de partida e a referência para definir os indicadores a serem acompanhados;
- » Instrumentos de observação e registro (questionário, roteiro de entrevistas, depoimentos, fotos, vídeos, relatórios...);
- » Coleta das informações (quem faz, onde, quando, como), realização das entrevistas, registro (voz e imagem) de depoimentos com autorização de registro e divulgação;
- » Análise e tratamento dos dados (relatório, tabelas, gráficos, seleção dos depoimentos);
- » Orçamento (para contratar assessoria especializada, para compra de materiais, despesas de deslocamentos, publicação dos relatórios...);
- » Debate interno do Comitê Municipal Intersectorial com os gestores e técnicos dos vários setores e órgãos envolvidos no PMPI sobre os materiais coletados e sua interpretação e a aprovação de medidas a serem tomadas para correção, ajustes e continuidade das ações;

7. Há diversos critérios para a escolha dos indicadores e a determinação do seu número. Algumas instituições trabalham com mais de uma centena de indicadores; outras, com duas ou mais dezenas, e há outras que escolhem entre cinco e dez. Instituições de pesquisa geralmente optam por monitorar e avaliar uma quantidade maior de aspectos, para reunir dados para estudos futuros. Uma administração municipal pode restringir-se a um número em torno de dez, para ter certeza de que fará o monitoramento e a avaliação de todos eles e que poderá tomar decisões de correção e ajustes durante o processo e de manutenção ou reformulação do Plano em vista dos resultados obtidos em cada etapa

- » Definição de como os dados de monitoramento e avaliação serão utilizados na revisão, correção e ajustes do Plano e como será o registro dos resultados para ficarem como lições da experiência e utilização na elaboração do novo PMPI;
- » Orientações a serem dadas sobre o sigilo das informações;
- » Comunicação à sociedade (artigo 11 do Marco Legal da Primeira Infância).

A coleta e a análise de dados e a tomada de decisão são feitas durante a implementação do PMPI (após cada etapa, depois de um ano e relativa ao período quadrienal do governo) e no seu final. Dessa forma, processo e produto, monitoramento e avaliação interagem e se complementam.

Entre as ações que fornecem elementos avaliativos para as decisões durante o monitoramento, estão:

- » Conversas com as famílias, os cuidadores, os profissionais, os gestores envolvidos nas decisões, bem como ações do PMPI sobre suas percepções e sugestões. São fundamentais a atitude de aceitação de críticas e o pedido de sugestões para aprimoramento.
- » A escuta das crianças, por meio de técnicas adequadas (também esta é uma determinação do Marco Legal da Primeira Infância - artigo 4º, II e parágrafo único).
- » Aplicação de questionários (questões abertas, fechadas, descritivas).
- » Coleta de dados nos *sítes* indicados no capítulo sobre diagnóstico.
- » Entrevistas (estruturadas, semiestruturadas, abertas) com profissionais, dirigentes de organizações governamentais e da sociedade civil, com gravação de áudio e vídeo (se autorizados pelos entrevistados).

Um quadro para organizar a coleta das informações pode ser útil, como demonstrado no anexo 3.



Acesse o anexo 3, com outras fontes para o monitoramento e avaliação



6

Discriminar o orçamento

**Ter fontes de financiamento
definidas é fundamental para a
institucionalização dos programas**



Orçamento público para a primeira infância⁸

Ter um PMPI bem feito é uma grande conquista do município. Mas a conquista maior – e o que verdadeiramente conta – é colocá-lo em prática para transformar o cotidiano das crianças, assegurando a cada uma delas uma vida com qualidade e impulsionando seu desenvolvimento. E isso só é possível se houver previsão adequada de recursos financeiros no orçamento municipal. Vale recordar a máxima que diz: “plano de ação sem dinheiro é plano de inação.”

Cada secretaria tem seu próprio orçamento e as fontes de recursos para executar as ações programadas no plano setorial. O PMPI precisa de recursos próprios para financiar as ações intersetoriais.

Para entender qual o montante necessário, é preciso criar uma metodologia para calcular quanto do orçamento público é programado e efetivamente aplicado em programas e ações de atendimento às crianças da primeira infância.

Há um procedimento, regulado pela legislação, bem conhecido dos gestores que se ocupam do planejamento e do orçamento público, para a previsão orçamentária e a efetiva aplicação dos recursos. Em muitos municípios, o órgão que exerce essa função é a Secretaria da Fazenda; em outros, a Secretaria de Planejamento e Orçamento. Por isso, o Comitê Municipal Intersectorial de Coordenação da Política Municipal Integrada da Primeira Infância e do PMPI precisa estar em contato direto com os gestores dessas pastas durante todo o ciclo orçamentário⁹.

Além desse diálogo, o comitê e os setores que fazem o orçamento municipal podem contar com o Tribunal de Contas do Estado, que vem promovendo, com apoio da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas (Atricon) e do Instituto Rui Barbosa (IRB), seminários, cursos,

8. Recomenda-se o curso “Primeira Infância Primeiro no PPA”, oferecido gratuitamente pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) em parceria com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. Na modalidade EAD, o curso aborda a importância da priorização das políticas públicas voltadas à primeira infância, analisa seus benefícios de longo prazo e apresenta estratégias para incorporar e fortalecer essa temática no ciclo orçamentário. Disponível em: <https://bit.ly/curso-ppa-pi>

9. A expressão “ciclo orçamentário” é a sequência de etapas que envolvem o Orçamento Público. Começa com a elaboração da proposta orçamentária, prossegue na análise e aprovação pelo Poder Legislativo, passa à execução do Orçamento pelo Poder Executivo, que também faz o controle de sua aplicação e a avaliação de sua realização.

oficinas e visitas técnicas para orientar e apoiar os municípios na atenção prioritária à primeira infância. Os Tribunais de Contas dos Estados (TCE) estão desempenhando um papel relevante no campo da primeira infância: agregando à função de controle e fiscalização a de sensibilização e mobilização para o investimento produtivo de alto resultado na atenção integral e intersetorial.

Destaca-se, nessa questão, a nota recomendatória conjunta nº 1/2023, que dispõe sobre a inclusão da primeira infância no ciclo orçamentário. O documento, assinado pela Atricon em conjunto com o IRB, a Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios (Abracom), o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas (CNPTC), a Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância (FPPI) e a União dos Vereadores do Brasil (UVB), foi apresentado na Câmara dos Deputados em agosto de 2023¹⁰.

É importante que os gestores municipais atendam aos convites do TCE, da RNPI e de outras entidades nacionais e estaduais, para participarem de seminários, cursos, oficinas, presenciais e on-line, que incluam o tema dos recursos e do orçamento do PMPI.

No processo de definição do orçamento para as ações voltadas à primeira infância, é também fundamental ter em mente o que significa a prioridade absoluta à garantia dos direitos da criança.

10. Disponível em: <https://bit.ly/3PG0LNY>

O artigo 4º, parágrafo único, do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), e o artigo 3º do Marco Legal da Primeira Infância regulamentam o princípio da prioridade absoluta estabelecida no artigo 227 da Constituição Federal:



Art. 4º do ECA

A Garantia de prioridade compreende:

- a) Primazia de receber proteção e socorro em quaisquer circunstâncias;*
 - b) Precedência no atendimento nos serviços públicos ou de relevância pública;*
 - c) Preferência na formulação e execução das políticas sociais públicas;*
 - d) Destinação privilegiada de recursos públicos nas áreas relacionadas com a proteção à infância e à juventude*
- Art. 3º do Marco Legal da Primeira Infância:*

A prioridade absoluta em assegurar os direitos da criança, do adolescente e do jovem, nos termos do art. 227 da Constituição Federal e do art. 4º da lei nº 8.069/1990, implica o dever do Estado em estabelecer políticas, planos e programas e serviços para a primeira infância que atendam às especificidades desta faixa etária, visando a garantir seu desenvolvimento integral.

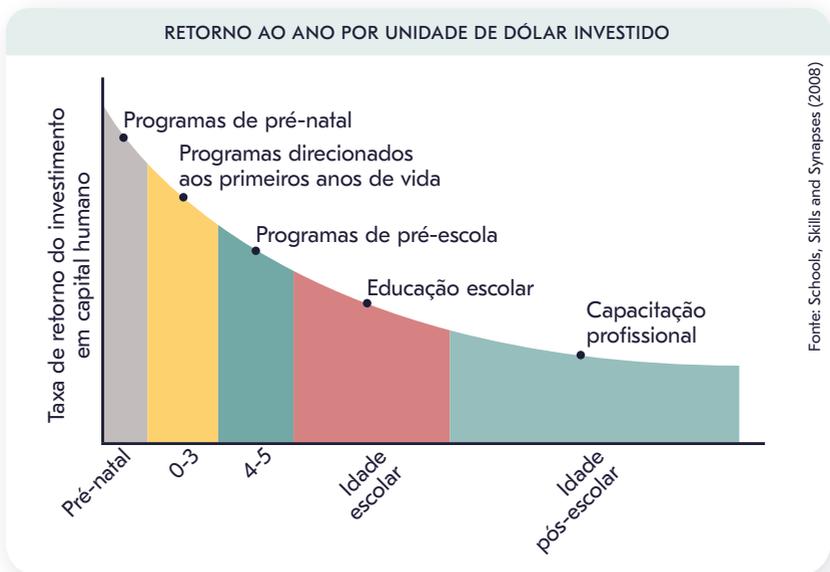
O prefeito deve agir de maneira proativa ao determinar para seu secretário de Fazenda (ou Planejamento e Orçamento) que faça a “destinação privilegiada de recursos públicos” às ações de atendimento às crianças de 0 a 6 anos de idade. Como citado na introdução deste guia, ele tem a seu lado os argumentos mais consistentes de que esse é um investimento que produzirá o retorno mais efetivo e duradouro para o município.



“A maior taxa de retorno do desenvolvimento na primeira infância ocorre quando se investe o mais cedo possível, desde o nascimento até os cinco anos de idade, em famílias carentes. Começar na idade dos três ou quatro anos é um pouco tarde demais, pois significa não reconhecer que habilidades geram habilidades de uma forma complementar e dinâmica. Os esforços devem se concentrar nos primeiros anos, em busca de maior eficácia e eficiência.”¹¹

James Heckman, Prêmio Nobel de Economia no ano 2000

O gráfico evidencia o impacto dos investimentos nas várias faixas etárias:



11. HECKMAN, James J. *Investing in Disadvantaged Young Children is an Economically Efficient Policy*. Disponível em: <https://bit.ly/40irUeO>. E também em: *Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children*, publicado na revista "Science" em junho de 2006, volume 312, páginas 1900-1902. Tradução: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.



INSTRUMENTOS DO CICLO ORÇAMENTÁRIO

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) são os instrumentos que o prefeito deve usar para garantir o financiamento seguro das ações de primeira infância.

1º Plano Plurianual – PPA

O PPA define as diretrizes, os objetivos estratégicos e os programas que o governo se propõe a executar, com recursos, indicadores e metas para cada área de atuação, num período de quatro anos.

É fundamental que se inclua no PPA uma diretriz sobre a prioridade à primeira infância para a execução do PMPI. Uma vez incluída no plano plurianual, ela será obrigatoriamente inserida na Lei de Diretrizes Orçamentárias e aplicada no orçamento municipal durante os quatro anos seguintes. É importante que a diretriz mencione a intersetorialidade como estratégia do PMPI.

Se o município já tem um PMPI em execução, vale verificar se ele contém essa diretriz e os indicadores, as metas e os recursos para as ações do Plano. Se necessário, o PPA pode ser alterado por meio de projeto de lei encaminhado pelo Executivo à Câmara de Vereadores.

O PPA vigora a partir do segundo ano do governo que está exercendo o mandato e vai até o final do primeiro ano do governo seguinte. É preciso ficar atento ao prazo para encaminhamento do PPA à Câmara de Vereadores¹².

12. Verificar a data na Lei Orgânica do Município, pois pode ser diferente da data do governo federal, que é 31 de agosto. Independentemente da data de encaminhamento, o PPA deverá ser aprovado até 22 de dezembro.

2º Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

O Poder Executivo elabora o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e o envia à Câmara de Vereadores para aprovação. Aprovado, ele se torna a LDO, com as prioridades e metas para o exercício financeiro seguinte nos diversos programas e ações do município.

Novamente aqui, o Comitê Municipal Intersetorial da Primeira Infância deve estar atento para que o projeto contemple a prioridade da primeira infância e as metas do PMPI para o ano. O diálogo com a Secretaria da Fazenda (ou Planejamento e Orçamento) é fundamental para assegurar que os recursos para as ações do PMPI sejam explicitamente definidos. E a relação com a Câmara de Vereadores também é importante para que sejam mantidos os recursos alocados no projeto de lei para a execução das metas do PMPI do ano seguinte¹³.

3º Lei Orçamentária Anual (LOA)

A LOA é o orçamento propriamente dito, contendo as receitas e as despesas do governo. Os recursos são alocados por setores, como educação, saúde, assistência social, proteção de direitos, meio ambiente, cultura, segurança alimentar etc.

O artigo 11, § 2º do Marco Legal da Primeira Infância estabelece que a União informe à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto de programas e serviços para a primeira infância, bem como o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado. O artigo coloca também a necessidade de reunir informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação. O prefeito será solicitado pelo governo federal a prestar a informação sobre o total que o município aplicou, em cada ano, na primeira infância.

O objetivo dessas ações é criar o Orçamento Primeira Infância dentro do orçamento público, com uma rubrica de atividade multisetorial e intersetorial.

Vale lembrar que o governo federal também está trabalhando para construir o Orçamento Primeira Infância.

13. Sugere-se que o prefeito inclua o secretário de Fazenda (ou Planejamento e Orçamento) no Comitê Municipal Intersetorial da Primeira Infância e que lhe dê oportunidade de fazer algum curso sobre o significado da primeira infância e a importância do cuidado integral nos primeiros anos de vida para a formação da pessoa.



A publicação “O Financiamento da Primeira Infância no Governo Federal – Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância – 2023”¹⁴ pode apoiar as equipes de Planejamento e Orçamento na criação de uma metodologia própria.

Para trabalhar na LOA, destacam-se três passos essenciais:

- » Discriminar o que são despesas exclusivas e o que são despesas difusas ou não exclusivas.

Trata-se de exclusivas aquelas destinadas a ações de atendimento diretamente às crianças – como educação infantil, os programas de incentivo ao aleitamento materno, a campanha de vacinação infantil; já as despesas difusas ou não exclusivas referem-se àquelas que atendem às crianças porque elas fazem parte de um grupo social específico que inclui pessoas de todas as idades, como Bolsa Família, melhoria da habitação, saneamento básico etc.

No segundo grupo, apenas um percentual deve ser considerado como recursos aplicados na primeira infância. A definição do percentual deve ser feita pela equipe de planejamento, levando em conta o número de crianças de 0 a 6 anos de idade e quanto esse número representa em relação a todos os beneficiários (ponderador demográfico).

- » Somar os recursos identificados como despesas exclusivas (a) e despesas não exclusivas ou difusas (b).
- » Somar os recursos de (a) e (b), estimando o percentual que eles representam do orçamento municipal executado.

A elaboração de um quadro com as ações prioritárias do PMPI e seus custos e recursos pode facilitar o trabalho da Secretaria da Fazenda (ou Planejamento e Orçamento) em colocar as ações do PMPI no orçamento do município.

14. Governo Federal. O Financiamento da Primeira Infância no Governo Federal – Agenda Transversal e Multissetorial da Primeira Infância 2023. Disponível em: <https://bit.ly/4g8mNUe>

Definidos os recursos para a primeira infância, há três ações de fundamental importância para a transparência das ações na área e na prestação de contas à população:

- » Monitorar a aplicação dos recursos e registrar seus resultados;
- » Tornar público o Orçamento Municipal e suas alocações para a primeira infância: isso dá transparência à aplicação dos recursos e envolve a sociedade no seu acompanhamento;
- » Informar anualmente à sociedade sobre o montante de recursos efetivamente aplicados em ações à primeira infância, em cumprimento ao que determina o artigo 11, § 2º do Marco Legal da Primeira Infância.



Acesse o anexo 2, com a sugestão de um quadro com ações setoriais e intersetoriais para subsidiar a equipe de planejamento



Acesse o curso sobre como estruturar o orçamento de primeira infância no município, criado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e a Escola Virtual de Governo

Leituras complementares

- » Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. O financiamento da primeira infância no orçamento federal: agenda transversal e multissetorial da primeira infância 2023, ano base 2022.
- » Rede Nacional Primeira Infância. A Intersectorialidade nas Políticas para a Primeira Infância. 2015.





Considerações finais



A frase que já se tornou um ícone na abordagem dos problemas que afetam a vida e o desenvolvimento das crianças na primeira infância, “mudando o começo da história, mudamos a história inteira”¹⁵, ficaria muito bem em um quadro na parede do gabinete do prefeito. Mas esse lema não pode ser algo apenas para ser exibido, ele deve estar acompanhado de ação.

Milhões de crianças brasileiras precisam ter um começo de história diferente daquele que estão vivendo. Uma história de afeto, carinho, acolhimento, ternura, respeito, estímulo ao desenvolvimento do seu imenso potencial humano, em vez de uma história de omissão, esquecimento, exclusão, violência, abandono, discriminação. E isso será possível se houver decisão política, vontade dos governos e um plano bem estruturado de ações.

Neste guia, foram apresentados caminhos de como construir uma política e um Plano Municipal pela Primeira Infância em harmonia com os princípios e as diretrizes constitucionais e legais: uma política e um plano possíveis e transformadores da realidade, capazes de criar histórias humanas.

Como foi ressaltado no início deste guia, é dever de todos os cidadãos garantir os direitos das crianças. Como gestor do município, esfera na qual as políticas públicas alcançam as crianças e suas famílias, o prefeito tem a responsabilidade de transformar em realidade essa garantia de direitos. Para isso, é fundamental incluir a primeira infância em sua agenda prioritária e construir todos os mecanismos legais para a execução e perenidade da política e do Plano Municipal pela Primeira Infância.

Investir nessa fase da vida é proporcionar às crianças, no presente e no futuro, o melhor que uma administração municipal pode realizar.

Cuidar de cada criança é cuidar do país inteiro.

15. Raff Cavoukian, fundador do Center for Child Honoring.

PRIMEIRA INFÂNCIA NO MUNICÍPIO

Políticas públicas institucionalizadas

**Como planejar, integrar e
executar as políticas públicas para
as crianças na primeira infância**



FUNDAÇÃO
**Maria Cecília
Souto Vidigal**