

TUTORIA PARA ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DO PMPI

Parte 1

# Institucionalização da Política Pública de Primeira Infância

**URBAN**95



Realização

Van Leer  FOUNDATION

 CECIP

# Introdução

A criação de uma Política de Primeira Infância é um processo fundamental para assegurar os direitos das crianças de 0 a 6 anos de idade, promovendo o seu desenvolvimento integral e fortalecendo as redes de proteção social. Mais ainda, o fortalecimento dessas políticas representa um legado positivo que impactará a sociedade como um todo.

A institucionalização desta política é importante para garantir sustentabilidade, continuidade e benefício a longo prazo para a população.

A institucionalização da política de primeira infância no Brasil se dá por meio de leis, decretos e políticas públicas.

## LEIS

- A Constituição Federal, em seu artigo 227, coloca a infância como prioridade absoluta
- O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) é uma legislação protetiva
- A Lei nº 13.257/2016, ou Marco Legal da Primeira Infância, estabelece princípios e diretrizes para políticas públicas

## DECRETOS

- O Decreto nº 12.083, de 27 de junho de 2024, estabelece diretrizes para a elaboração da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância (PNIPI)

## POLÍTICAS PÚBLICAS

- O Pacto Nacional Pela Primeira Infância do CNJ visa a fortalecer as instituições públicas e melhorar a infraestrutura de proteção à criança
- O Plano Municipal para a Primeira Infância deve incluir iniciativas intersetoriais e priorizar as crianças no orçamento dos municípios

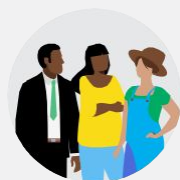


# COMO GARANTIR A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE PRIMEIRA INFÂNCIA NO ÂMBITO MUNICIPAL



## 1º) Desenvolver ou aprimorar o Plano Municipal pela Primeira Infância

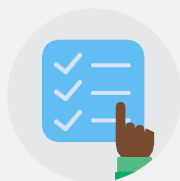
Esse plano deve incluir diagnóstico com principais indicadores de primeira infância; iniciativas setoriais e intersetoriais; metas para avaliar as políticas planejadas e em curso; e vinculação ao orçamento municipal.



## 2º) Promover a intersetorialidade

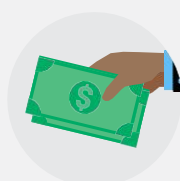
Ou seja, é fundamental ter uma coordenação de ações entre diferentes áreas para atender às necessidades das crianças e suas famílias.

- a. Criar grupo Gestor da Primeira Infância [COMITÊ, COMISSÃO, GT - grupo de trabalho, etc.] - instância deliberativa e de articulação política intersetorial
- b. Criar grupo Técnico da Primeira Infância [COMITÊ, COMISSÃO, GT - grupo de trabalho, etc.] - instância técnica-operacional
- c. Criar Órgão de Coordenação da Política Municipal pela Primeira Infância, com a finalidade de promover a articulação, o planejamento, a execução e o monitoramento das políticas públicas



## 3º) Criar planos de ação

Para o período da gestão, alinhados com o PMPI, garantindo recursos para as ações previstas e monitorar sua implementação.



## 4º) Garantir orçamento

- a. Criar um programa intersetorial para primeira infância no Plano Plurianual (PPA), mapeando o orçamento previsto e executado para os quatro anos de mandato.
- b. Ficar atento à gestão dos recursos para a Primeira Infância no percurso do ciclo orçamentário, que envolve o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

## GOVERNANÇA DA PRIMEIRA INFÂNCIA: INTERSETORIALIDADE

A governança da política pública de primeira infância envolve a estruturação de processos, instituições e relações entre diferentes níveis e setores do governo, bem como a participação da sociedade civil na formulação, execução e monitoramento das políticas públicas para as crianças de 0 a 6 anos.

A governança da política de primeira infância deve ser intersetorial, promovendo a articulação entre diferentes áreas, como educação, saúde, assistência social, cultura, meio ambiente, transporte, esporte, planejamento, finanças, urbanismo, entre outras. Isso garante que as ações sejam mais eficazes, considerando o desenvolvimento integral da criança.

O Marco Legal da Primeira Infância define da seguinte forma a questão da governança intersetorial:



*Art. 6º A Política Nacional Integrada para a primeira infância será formulada e implementada mediante abordagem e **coordenação intersetorial** que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na 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.*

*§ 1º: Caberá ao Poder Executivo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios indicar o **órgão responsável pela coordenação do comitê intersetorial** previsto no caput deste artigo”.*

## A experiência de redes como a Urban95 aponta que governança eficaz se apoia em três pilares:

1. **Compromisso político e institucional;**
2. **Capacidade técnica de articulação e implementação;**
3. **Monitoramento com foco na melhoria da qualidade de vida das crianças.**

Sugere-se então a criação de um grupo técnico, de um grupo gestor e de um órgão de coordenação das políticas de Primeira Infância ou que exista uma pessoa com esse papel de coordenação.

A formação dos grupos deve priorizar a intersetorialidade, a diversidade de perspectivas e a construção colaborativa. Para isto, é importante identificar lideranças políticas, técnicas e comunitárias que já trabalham com a Primeira Infância no município.

### IMPORTANTE!

Sabemos que, para municípios de menor porte, a estrutura de governança proposta pode parecer complexa ou distante da realidade local. No entanto, mais do que seguir um modelo formal, o essencial é garantir que os principais elementos estejam presentes:

- **Exista um grupo responsável por elaborar e monitorar a implementação da Política de Primeira Infância**
- **Uma coordenação articuladora, com acesso aos tomadores de decisão**
- **Articulação com diferentes áreas e equipes técnicas**
- **Espaços de diálogo com a sociedade civil e com a alta gestão do município**

Além disso, **é fundamental que o grupo responsável pela governança da primeira infância se reúna com frequência e regularidade.**

Esses elementos são a base para que o Plano Municipal pela Primeira Infância aconteça de forma concreta. Independente da estrutura escolhida pelo município, o importante é que as responsabilidades estejam bem definidas e que o processo seja participativo, intersetorial e contínuo.

## Sugestão de atribuições das instâncias de Primeira Infância:

### Grupo de Gestores da Primeira Infância

O grupo Gestor (pode ser chamado de comitê, comissão, grupo, GT-grupo de trabalho, etc) é uma instância de articulação intersetorial e política, com caráter deliberativo e estratégico, composto por representantes da gestão das secretarias municipais mais diretamente envolvidas com a atenção à primeira infância (Educação, Saúde, Assistência Social, Planejamento, Cultura, Esporte, Infraestrutura, entre outras).

O Grupo Gestor é responsável por definir metas, monitorá-las e definir estratégias intersetoriais para alcançá-las.

#### Principais atribuições:

- I - Definir prioridades e tomar decisões estratégicas no Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI);
- II - Aprovar as diretrizes para o planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas destinadas à Primeira Infância;
- III - Promover a integração entre os diferentes setores e níveis da administração pública;
- IV - Articular ações e recursos entre as secretarias, propondo linhas de investimento intersetorial;
- V - Aprovar e acompanhar a execução do PMPI;
- VI - Avaliar os indicadores de monitoramento e monitorar o alcance das metas do PMPI;
- VII - Propor normativas e estratégias para institucionalização que garantam a sustentabilidade da política;
- VIII - Garantir a priorização da Primeira Infância na agenda do governo municipal;
- IX - Promover a criação de planos de ação alinhados com o PMPI para garantir a implementação das metas estabelecidas.

**Nesta composição, é de suma importância definir:**

O responsável pela presidência do Comitê, de forma a garantir prioridade da política.

Um representante e um suplente para que todas as pastas estejam sempre presentes nas reuniões.



**Aprendizados no percurso**

A experiência tem mostrado que a liderança do(a) prefeito(a) durante o processo, acompanhando as metas de perto mensalmente com seus secretários e liderando o comitê gestor é fundamental para garantir a execução eficiente da política.

**A liderança do comitê gestor no monitoramento e implementação do PMPI é fundamental para garantir a prioridade da primeira infância no município.**

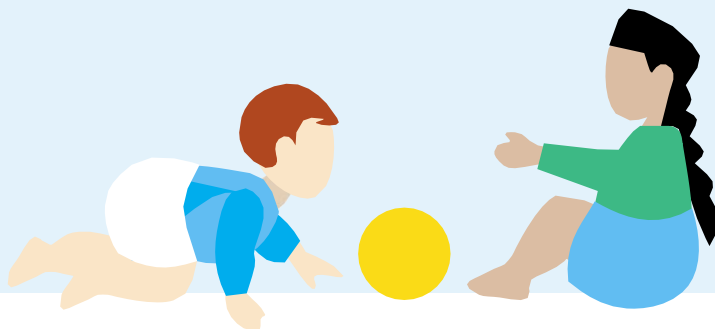
## Grupo técnico da Primeira Infância

O grupo de Técnicos (pode ser chamado de comitê, comissão, grupo, GT-grupo de trabalho, etc) é uma instância operacional e de planejamento tático, com perfil técnico e intersetorial. É formado por técnicos das secretarias e órgãos que executam diretamente as políticas para a primeira infância.

O Grupo Técnico acompanhará e monitorará a execução das estratégias e metas no dia a dia.

Principais atribuições:

- I - Subsidiar o Comitê Gestor com informações técnicas e diagnósticos;
- II - Coordenar e operacionalizar a execução das metas do PMPI;
- III - Planejar e executar as ações intersetoriais previstas no plano;
- IV - Promover a escuta de crianças, famílias e profissionais como subsídio às ações;
- V - Apoiar a elaboração de indicadores de monitoramento e avaliação;
- VI - Desenvolver diagnósticos, relatórios e estudos técnicos;
- VII - Planejar e executar ações integradas entre serviços e programas voltados a Primeira Infância;
- VIII - Promover a formação continuada dos profissionais envolvidos nas políticas para a infância;
- IX - Criar instâncias de articulação intersetorial por bairro ou distrito para identificar desafios conjuntos e garantir a operacionalização das estratégias;
- X - Criar protocolos setoriais e intersetoriais para que as estratégias estabelecidas cheguem na ponta;
- XI - Promover estratégias periódicas de capacitação intersetorial;





## **Alguns modelos e inspirações de governança de primeira infância:**

### **BOA VISTA**

O presidente do comitê gestor intersetorial é o secretário de finanças, com o objetivo de garantir prioridade no orçamento para a primeira infância.

### **RECIFE**

O comitê gestor é presidido pelo prefeito e por secretários, com encontros bimestrais. O comitê executivo, que se encontra semanalmente, é responsável pela execução e monitoramento das estratégias definidas pelo comitê gestor. O município também conta com um comitê ampliado para monitoramento e disseminação das ações e estratégias desenvolvidas. Este comitê ampliado é composto por membros do COMDICA, da câmara de vereadores e da sociedade civil.

### **SÃO PAULO**

Conta com um comitê gestor intersetorial e com uma comissão técnica intersetorial com reunião semanal. Esta comissão é responsável pela articulação da política, proposição técnica, e monitoramento do PMPI. Algumas inovações do município estão na Criação de Comitês Gestores Regionais, garantindo maior aderência das estratégias interssetoriais nos diferentes territórios. O município de São Paulo também conta com uma comissão específica para avaliação e monitoramento do Plano Municipal de Primeira Infância.

### **CARUARU**

Em Caruaru, o comitê gestor intersetorial é presidido pela vice-prefeita para garantir prioridade à pauta. Uma inovação é que o município definiu uma vice-presidência do comitê gestor em caráter rotativo semestral. Essa estratégia tem como objetivo promover o foco na primeira infância em cada pasta, com articulação direta com a vice-prefeita.

**AQUI** você encontra uma sugestão de minuta de decreto de constituição dos grupos gestor e técnico.

## Órgão de Coordenação da Primeira Infância

O formato dessa estrutura precisa ser avaliado por cada município, entendendo o que funciona melhor em seu caso – pode ser, por exemplo, uma coordenadoria, secretaria executiva, núcleo, entre outros. Trata-se da instância de articulação e apoio permanente à governança, preferencialmente vinculada à secretaria de governo ou no gabinete do/a prefeito/a, com equipe dedicada à gestão da política intersetorial para a primeira infância. Isso confere mais força aos pedidos e mais comprometimento intersetorial na execução das ações.

### Principais atribuições:

- I - Articular os grupos gestor e técnico, garantindo sua atuação coordenada;
- II - Coordenar o grupo técnico e realizar a secretaria executiva do grupo gestor;
- III - Coordenar a execução e operacionalização das decisões estratégicas e prioridades;
- IV - Coordenar a elaboração, revisão e atualização do PMPI;
- V - Acompanhar a execução das ações previstas e garantir coerência entre metas e resultados;
- VI - Produzir e divulgar informações, boletins e relatórios técnicos;
- VII - Garantir a escuta social (crianças, famílias, profissionais) como subsídio à gestão;
- VIII - Manter atualizados os indicadores municipais da primeira infância;
- IX - Representar o município em instâncias externas, como a Rede Urban95;
- X - Acompanhar processos de institucionalização, como decretos, leis e inclusão orçamentária;
- XI - Apoiar as secretarias na captação de recursos e participação em editais voltados à infância;
- XII - Realizar a articulação intersetorial, convocar, preparar e conduzir as reuniões do grupo Intersetorial, e providenciar os encaminhamentos;
- XIII - Disseminar boas práticas, dar visibilidade da situação da primeira infância no município, com a publicação periódica de relatórios, organização de eventos, divulgação no COMDICA e divulgação na imprensa;

IV - Atrair atores estratégicos para a causa;

XV - Impulsionar estratégias periódicas de capacitação intersetorial;

XVI - Promover a criação de um programa intersetorial para primeira infância no Plano Plurianual (PPA), mapeando o orçamento previsto e executado para os quatro anos de mandato;

XVII - Promover estratégia de unificação das informações necessárias aos cuidados com as crianças na faixa etária da primeira infância.

### **Formato do órgão responsável pela coordenação das políticas de Primeira Infância:**

O formato ideal vai depender do contexto político local. Para manter a primeira infância como prioridade, o ideal é garantir que o órgão responsável pela coordenação da política de primeira infância tenha força política.

### **Dentro desta perspectiva, compartilhamos algumas boas práticas:**

#### **FORTALEZA**

Foi criada uma Coordenadoria Especial de Primeira Infância, com status de Secretaria, vinculada ao gabinete do Prefeito.

#### **BOA VISTA**

A Secretaria de Projetos Especiais é responsável pela pasta da Primeira Infância.

#### **CARUARU**

Foi criado um cargo de Secretária Executiva que fica no gabinete da Vice-Prefeita.



### **Aprendizados no percurso**

A experiência de municípios que já realizaram o Plano mostra que ter uma pessoa responsável exclusivamente por coordenar o trabalho é essencial para o sucesso da iniciativa. Essa coordenação precisa ter boa articulação com o gabinete do prefeito, com as diversas secretarias e com a sociedade civil.

O local onde este órgão de coordenação está alocado e o nível hierárquico de seu responsável têm grande impacto na implementação da política de primeira infância municipal. Quanto maior a força política deste órgão e de seu responsável, mais forte ficará a política de primeira infância.

**AQUI** você encontra uma sugestão de minuta de decreto de constituição do órgão de coordenação

## Monitoramento e avaliação

A questão do monitoramento e avaliação das políticas públicas de primeira infância está estabelecida no Artigo 11 do Marco Legal da Primeira Infância:



**Art. 11. As políticas públicas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados.**

**§ 1º** A União manterá instrumento individual de registro unificado de dados do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado, que inclua as redes pública e privada de saúde, para atendimento ao disposto neste artigo.

**§ 2º** A União informará à sociedade a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, bem como colherá informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação.

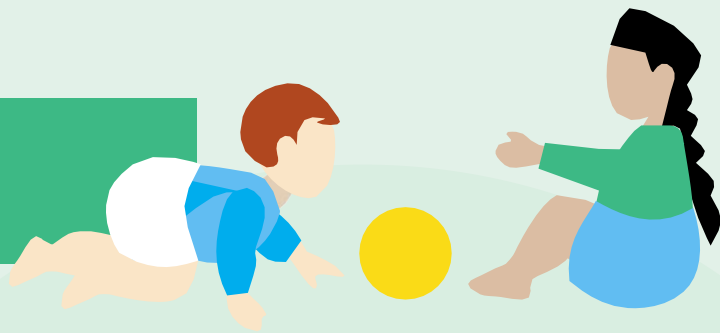
Alguns municípios deixam esta função a cargo do Grupo Gestor, como Boa Vista, Fortaleza e Recife. A cidade de São Paulo conta com uma Comissão de Avaliação do PMPI, com membros com mandato de dois anos, que se encontram trimestralmente para monitorar as metas e estratégias do PMPI.

Além do Grupo Gestor, alguns municípios têm utilizado a tecnologia para apoiar o monitoramento das políticas e seus resultados.

Boa Vista criou um sistema de alertas de risco para a primeira infância que integra dados da educação, saúde e assistência social.

Em Recife, foi criado um sistema de monitoramento das ações e metas do Plano, que é acompanhado de perto pela Secretária de Primeira Infância Municipal e pelo Comitê Intersetorial. Recife conta também com uma **caderneta digital da criança**, que acompanha os dados de saúde da criança. O município pretende, em um futuro próximo, integrar outras bases de dados vinculadas às secretarias da prefeitura, como as secretarias de Educação e Assistência Social, além de dados do CadÚnico.

## DESAFIOS NA GOVERNANÇA



A governança da política de primeira infância enfrenta alguns desafios que precisam ser superados. Listamos a seguir alguns deles e indicamos caminhos possíveis.

**Pouco envolvimento da liderança:** Em alguns municípios, o Grupo Técnico acaba ficando responsável pela implementação e execução do PMPI, sem o devido envolvimento dos gestores. A priorização, definição de estratégias e acompanhamento das políticas pelo prefeito e secretários é imprescindível para o sucesso da política.

**Dificuldade de articulação:** Muitas vezes, a falta de comunicação entre os diferentes níveis de governo e entre os setores dificulta a implementação eficaz das políticas. O órgão responsável pela coordenação do Grupo Gestor e Técnico precisa ter força política para conseguir garantir que a intersetorialidade aconteça, bem como a priorização da primeira infância. Municípios em que a coordenação da política é liderada por uma secretaria ou secretaria executiva têm tido maior sucesso na implementação da política municipal de primeira infância.

**Recursos limitados:** A escassez de recursos financeiros e humanos para a execução de programas impacta diretamente a qualidade dos serviços oferecidos. É fundamental a existência de um programa ou de um conjunto de programas expressos para a Primeira Infância no Plano Plurianual, para garantir a alocação suficiente de recursos para a implementação das ações das políticas da Primeira Infância. A presença da Primeira Infância no PPA é fundamental para estabilizar a política no médio e longo prazos e minimizar a alocação em outras políticas e ações. Ademais, é necessário ficar atento à gestão do orçamento alocado no percurso do ciclo, que envolve o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

**Resistência à mudança:** Em algumas localidades, pode haver resistência à implementação de novas políticas e estratégias intersetoriais. Ações de sensibilização, formação, produção de protocolos e comitês intersetoriais locais podem ajudar a reduzir as resistências existentes ao longo do processo.



## Indicação de leitura

O Capítulo 2 do terceiro volume do **Caderno de Boas Práticas Urban95** traz exemplos de estruturas de governança para políticas integradas de primeira infância em diversas cidades da rede Urban95.

**CLIQUE PARA ACESSAR** ►



## ENCONTRO 1

Institucionalização da Políticas Públicas de Primeira Infância

**Desenvolvimento de conteúdo:** Fernanda Vidigal, Rosier Custódio e Rafaela Pacola

**Revisão:** Sofia Faria

**Coordenação de conteúdo:** Isabella Gregory

**Edição:** Bianca Antunes

**Diagramação:** Ana Dibiasi (Coletivo Piu) e Olivia Lopes

# URBAN 95

Realização

Van Leer  FOUNDATION

 CECIP

---

**urban95.org.br**

 @urban95br  Urban95 Brasil

---