



urban95

GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE

CADERNO DE BOAS PRÁTICAS VOLUME 3



Iniciativa:



Idealização:



Realização:



urban95

GOVERNANÇA E SUSTENTABILIDADE

CADERNO DE BOAS PRÁTICAS VOLUME 3

**DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)
(CÂMARA BRASILEIRA DO LIVRO, SP, BRASIL)**

Governança e sustentabilidade [livro eletrônico]. -- 1. ed. -- Rio de Janeiro :
CECIP, 2024. -- (Caderno de boas práticas ; 3) PDF

Vários colaboradores.

Bibliografia.

ISBN 978-65-86970-07-4

1. Cidades - Aspectos sociais 2. Governança corporativa
3. Infância - Aspectos sociais 4. Infância - Conduta de vida 5. Políticas públicas
6. Sustentabilidade social I. Série.

24-232849

CDD-305.23

Índices para catálogo sistemático:

1. Infância : Aspectos sociais : Sociologia 305.23

Eliane de Freitas Leite - Bibliotecária - CRB 8/8415

Copyright © CECIP Centro de Criação de Imagem Popular

1ª edição

Digital (2024)



CECIP CENTRO DE CRIAÇÃO DE IMAGEM POPULAR | Direção

Diretor executivo: Claudius Ceccon

Diretora administrativa: Dinah Frotté

Coordenadora de projetos: Gianne Neves

Coordenador financeiro: Elcimar Oliveira

CECIP CENTRO DE CRIAÇÃO DE IMAGEM POPULAR | Equipe Urban95

Gerente de projetos e coordenadora Urban95: Isabella Gregory

Coordenação de projetos e supervisão Urban95: Bianca Antunes

Assistência de projeto e especialista em urbanismo: Marieta Colucci

Comunicação: Cecília Garcia e Isabela Morais

Articulação de formações: Rafaela Pacolla

Assistência administrativa e financeira: Roberta Maçãs

FUNDAÇÃO VAN LEER | Equipe

Representante no Brasil: Claudia Vidigal

Coordenadora de programas: Marina Arilha Silva e Thais Sanches

Administradora de programas: Beatriz Fumagalli

Articuladora da Rede Urban95 Brasil: Taís Herig

Consultora de avaliação e monitoramento: Karina Tollara d'Alkimin

URBAN95: CADERNO DE BOAS PRÁTICAS (VOL. 3)

Coordenação, concepção editorial e edição: Bianca Antunes

Pesquisa e textos: Cecilia Garcia, Isabela Morais, Karina Tollara d'Alkimin e Tayná Mendes

Articulistas: Cristina Kiomi Mori, Débora Gambetta Pereira Paim e Karina Tollara d'Alkimin

Revisão: Adriana Moreira Pedro

Projeto gráfico, diagramação e ilustração: Micrópolis (Vitor Lagoeiro, André Siqueira e Marcela Rosenberg)

Capa: Foto de Amanda Furtado/Canoas (RS)

sumário

- 10** **introdução**
Políticas públicas para a primeira infância: da prioridade à sustentabilidade
por Cristina Kiomi Mori e Débora Gambetta Pereira Paim
- 14** **capítulo 1**
Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI)
- 22** **capítulo 2**
Estruturas de governança para políticas integradas de primeira infância
- 34** **capítulo 3**
Atos normativos
- 42** **capítulo 4**
Orçamento
- 52** **capítulo 5**
Política pública baseada em dados
- 64** **capítulo 6**
Formação e sensibilização
- 74** **conclusão**
A agenda da primeira infância como uma política de Estado
por Karina Tollara e Bianca Antunes
- 78** **referências**

Direitos assegurados nas leis e metas pouco ousadas para a primeira infância

As crianças brasileiras têm direitos constitucionalmente garantidos, com absoluta prioridade, que precisam ser atendidos pela família, pela sociedade e pelo Estado. O Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece como isso deve acontecer, enquanto o Marco Legal da Primeira Infância reforça e amplia direitos para crianças de até 6 anos de idade. Nem todos sabem sobre esses direitos. Por isso, é preciso repetir essas informações incessantemente e exigir que a lei seja cumprida em todos os casos.

Outras leis vêm sendo construídas e outros planos, desenvolvidos. O novo Plano Nacional da Educação, por exemplo, que está em discussão em 2024 e vigorará pelos próximos dez anos, traz metas para o acesso à educação infantil – algumas delas ainda tímidas, como a redução de 10% na desigualdade do direito à creche entre crianças com menos e mais condições financeiras.

Com direitos colocados em tantos documentos, mas metas tímidas em outros, como ficam as crianças dos bairros da periferia, dos conjuntos habitacionais sem infraestrutura de serviços? No Complexo da Maré, no Rio de Janeiro, por exemplo, seis em cada dez crianças estão fora da creche por falta de vagas, e ainda convivem com a violência policial, de milícias e de traficantes. É na escola que podemos ver se a prioridade absoluta à primeira infância realmente acontece. Ela é fundamental para mudanças civilizatórias em nossa sociedade.

Os bebês e as crianças pequenas fazem parte da missão do CECIP desde sua fundação, em 1986. Pensando neles, temos produzido materiais, metodologias para formação de educadoras e educadores – constantemente aperfeiçoadas pelo que aprendemos de suas experiências – e realizado campanhas em defesa dos direitos da primeira infância. Nesses projetos, unimos o conhecimento da academia e da prática profissional. A busca de soluções em conjunto e a escuta empática fazem parte do “jeito CECIP” de atuar.

Nós acreditamos em mudanças positivas. Paulo Freire cunhou a expressão “inédito viável”, isto é, o que nunca aconteceu, mas pode ser realizado. Aprendemos com a experiência da iniciativa Urban95 da Fundação Van Leer, coordenada no Brasil pelo CECIP, que soluções são possíveis, quando se trata do bem das crianças. Para isso, o trabalho em rede é fundamental – além de eleger representantes que, de fato, defendam os interesses da população e, prioritariamente, os direitos das crianças.

CLAUDIUS CECCON é diretor executivo do CECIP Centro de Criação de Imagem Popular.

Urban95: Cidades à altura das crianças na primeira infância

Nos primeiros mil dias de vida, mais de um milhão de sinapses estão ocorrendo por segundo no cérebro de uma criança. É quando as crianças começam a falar, a andar e a aprender sobre o mundo e as relações ao seu redor. Trata-se de um momento privilegiado do desenvolvimento humano, que queremos cuidar com especial atenção.

A construção de políticas públicas duradouras, que ultrapassem gestões e governos, é fundamental para avançar em escala e qualidade nos programas e serviços para a primeira infância em cada uma das cidades brasileiras.

Daí a importância do comprometimento político de gestores municipais que se revela na ampliação e qualificação das ofertas para a primeira infância. Temos uma legislação de vanguarda, inovadora e forte, no que tange a garantia dos direitos da criança e do adolescente (ECA, 1990). Com o Marco Legal da Primeira Infância (2016), pudemos ver o começo da vida como “prioridade da prioridade” na letra da lei. Mas ainda enfrentamos um abismo para que a legislação se transforme em realidade. Como pontes para esse abismo, temos os comitês intersetoriais sendo criados e Planos Municipais pela Primeira Infância sendo aprovados. Estamos no caminho certo.

A governança colaborativa é base para avançarmos em uma política pública intersetorial, que reconheça que essa etapa do desenvolvimento humano, a primeira infância, exige um olhar a partir de suas múltiplas dimensões. O modelo do cuidado integral apresenta cinco campos prioritários e indissociáveis: saúde, nutrição, proteção e segurança, cuidado responsivo e aprendizagem.

Uma boa governança requer orquestração refinada entre diversos setores. Isso implica em um alinhamento estratégico entre municípios almejando resultados tangíveis no curto e longo prazos, em articulação com legislativo e judiciário e na participação ativa da sociedade civil organizada, das famílias e das próprias crianças.

Este volume pretende compartilhar boas práticas relacionadas à governança colaborativa, sustentabilidade de políticas públicas no longo prazo e traz estratégias que algumas cidades da iniciativa Urban95 têm encontrado para vivenciar a intersetorialidade de qualidade nos territórios.

Compartilhando o que vem dando certo, facilitamos o caminho de quem, como nós, entende que toda criança merece um bom começo. É a partir da primeira infância que temos mais chances de quebrar ciclos de desigualdade, oferecendo oportunidades de uma vida plena para todos.

CLAUDIA VIDIGAL é representante no Brasil da Fundação Van Leer.

Políticas públicas para a primeira infância: da prioridade à sustentabilidade

Por **Cristina Kiomi Mori**
e **Débora Gambetta Pereira Paim**

Os estudos sobre a primeira infância nos mostram motivos científicos, sociais e até econômicos para tratar a primeira infância como prioridade política. O que a criança experimenta da gestação até os 3 anos de idade tem influência em aspectos de aprendizado, sociabilidade e outras dimensões de seu desenvolvimento no restante de sua vida.

Investir na primeira infância é uma forma de promover a equidade ao compensar desigualdades sociais, proporcionando condições mais semelhantes no início da vida. Além disso, trata-se de um investimento stricto sensu, pois gera retornos econômicos positivos para a sociedade. Pessoas que se desenvolvem em todo seu potencial são mais produtivas e felizes, são mais capazes de superar desafios e de gerar relações harmônicas, contribuindo para o fortalecimento do tecido social. Já a negligência, a violência e a falta de estímulos adequados a crianças de 0 a 6 anos contribuem para perpetuar situações de vulnerabilidade e de violações de direitos, em ciclos difíceis de serem rompidos.

Primeira infância na pauta das políticas públicas

Felizmente, nas últimas duas décadas, bebês e crianças na primeira infância são cada vez mais reconhecidos como sujeitos de direitos e a pauta ganhou destaque nas políticas públicas brasileiras – principalmente após o Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016), que estabelece diretrizes e fez com que estados e municípios passassem a instituir suas próprias políticas. Quando recomendações baseadas na literatura e lições da prática são combinadas, fazem-se evidentes os pilares e condições para introduzir a temática e para sua sustentação como política de Estado com repercussões a longo prazo.

Em primeiro lugar, é primordial o engajamento da liderança. A partir da decisão do prefeito ou da prefeita em investir de forma sistemática nessa etapa de vida, um novo olhar é lançado sobre os serviços. Considerando a estruturação independente de políticas setoriais no Brasil, esse movimento dificilmente acontece de forma orgânica e sem a priorização expressa e constante da liderança. Isso porque cada política setorial (educação, saúde,

assistência, entre outras) está estruturada de maneira vertical, e a efetiva implementação de uma política pela primeira infância requer a mudança de perspectiva com o direcionamento da integração, que é repassada da liderança mais alta aos demais níveis hierárquicos.

Trata-se de uma nova forma de conceber políticas que, muitas vezes, já se encontram em andamento, com o intuito de aprimorar práticas existentes, reconhecer e preencher lacunas. A relação da primeira infância com políticas como saúde, educação e assistência social é direta e de mais fácil compreensão, uma vez que famílias com bebês e crianças, especialmente em situação de vulnerabilidade, são seu público prioritário. No entanto, a vida de crianças na primeira infância é atravessada por múltiplas questões e vulnerabilidades que impactam o desenvolvimento, como moradia, saneamento básico, risco de atropelamento e outras ameaças à vida. Além disso, o acesso à cultura, ao lazer, ao esporte, a espaços públicos seguros e ao contato com a natureza é capaz de fornecer estímulos que elas necessitam. Dessa forma, apoiar o desenvolvimento das crianças envolve todas as secretarias: desde trânsito e mobilidade, à guarda municipal, meio ambiente e manutenção.

Para promover o desenvolvimento integral de bebês e crianças, isto é, endereçar todas as dimensões do desenvolvimento – físico, psicológico, motor, social – é preciso que a abordagem seja integrada, incentivando reforços positivos, promovendo a inovação em serviços públicos e garantindo que todas as crianças tenham acesso a todos os seus direitos. Parte-se do princípio do governo único para o cidadão único, em que a integração dos serviços atende melhor a todas e a cada uma das crianças.

Uma camada adicional da preocupação com bebês e crianças na primeira infância consiste no olhar integrado para sua rede de apoio. Para que a criança cresça em um ambiente emocionalmente saudável, todos os cuidadores – incluindo mães, pais, família próxima e profissionais que atendem essa criança – precisam ser mobilizados para transformar essa agenda. Por meio de formações e outras formas de disseminação de conhecimento, é possível transformar a visão que se tem da primeira infância. Ao entrar em contato com as descobertas mais recentes sobre as fases de desenvolvimento, por exemplo, cuidadores podem deixar de reproduzir comportamentos nocivos ou que apenas não são a melhor forma de lidar com as crianças em diferentes estágios de maturidade. Elas precisam de adultos disponíveis para mediar frustrações de maneira amorosa e que entendam que elas ainda não têm as ferramentas emocionais que uma pessoa adulta tem.

Ações institucionalizadas

Como tornar tudo isso possível? Sustentar uma prática integrada de atenção à primeira infância requer institucionalização. Nesse sentido, um primeiro passo é construir o Plano Municipal pela Primeira Infância com base em um diagnóstico, a partir da observação de dados do território e de escutas, ouvindo crianças, famílias e profissionais que as atendem. É importante que o

diagnóstico permita entender os maiores desafios para a primeira infância no município, considerando a diversidade territorial e se crianças de diferentes bairros, negras e indígenas, com e sem deficiências, acessam os serviços da mesma forma. Além disso, o plano deve conter metas de longo prazo, de preferência alinhadas ao Plano Plurianual (PPA), que apoiem a organização das políticas públicas de forma participativa e coordenada, reforçando sinergias entre políticas setoriais e tendo a criança sempre no centro das pautas.

Vale ressaltar que a formalização de políticas por meio da legislação confere mais perenidade, sendo a promulgação de uma lei municipal a melhor forma de garantir sua continuidade. Não menos importante é a elaboração de decretos e portarias, resoluções e outros instrumentos que dão institucionalidade à política. Entretanto, a formalização de uma política ou a elaboração de um plano não é suficiente para mudar a realidade da priorização da primeira infância no município: é preciso criar condições para a sua implementação.

Uma vez que a primeira infância é um recorte populacional e não uma nova área da política, sua implementação de forma transversal requer articulação entre as áreas. Uma estrutura de governança com diferentes níveis decisórios que alinham desde o alto escalão até os profissionais que atendem a população é capaz de melhorar a eficiência da prefeitura, pois a troca de informações une esforços de diferentes áreas em prol do mesmo objetivo. A prática também indica que a coordenação dessa estrutura de governança deve estar próxima ao gabinete da liderança máxima da prefeitura, o que confere mais força às decisões.

Além da estrutura de governança, que viabiliza a implementação da política, é importante estabelecer um sistema de monitoramento e avaliação que permita não apenas a prestação de contas à sociedade, mas entender os resultados das ações no longo prazo e avaliar se as abordagens escolhidas são de fato as mais adequadas. Com esse intuito, e também com o intuito de oferecer o melhor serviço à população, a integração de bases de dados das secretarias é imprescindível. **A partir de identificadores únicos, informações sobre o atendimento prestado à mesma criança podem ser complementadas por cadastros de áreas distintas, o que permite, por exemplo, encontrar crianças atendidas pelo SUS que não estão matriculadas na escola.** A depender das capacidades instaladas no município, este pode parecer um desafio, mas a construção de indicadores e tratamento de dados pode acontecer de forma gradual ao longo do tempo. Importa também desenvolver formas de visualizar os recursos utilizados para implementar ações concretas que possam atingir diretamente a primeira infância.

Por fim, para garantir que uma política municipal voltada à primeira infância tenha resultados duradouros, é preciso sensibilizar a sociedade para a importância do tema. Muitos recursos, livros, eventos e campanhas podem ser compartilhados para impulsionar a agenda em uma estratégia de sensibilização de longo prazo. É importante que todos se apropriem da relevância da primeira infância para o desenvolvimento humano e de como a nossa sociedade pode favorecer esse desenvolvimento em todas as suas dimensões.

Pilares para uma política pública eficiente de primeira infância

Engajamento do gestor

A decisão do prefeito ou prefeita de investir na primeira infância influencia o modelo de trabalho dos secretários e secretárias, chefias das áreas técnicas e profissionais nos municípios.

Formação

Oficinas, cursos, materiais informativos e uma boa comunicação contribuem para que o conhecimento sobre a primeira infância seja disseminado entre os profissionais e também entre a sociedade civil.

Estrutura de governança

A articulação entre áreas é garantida com uma coordenação de primeira infância que reúna diferentes níveis decisórios. Quanto mais próxima a coordenação estiver do gabinete do prefeito ou da prefeita, mais força terão as decisões.

Integração de políticas

Além das pastas mais diretas (como saúde, educação e assistência), é preciso trazer outras áreas para inserir a primeira infância em suas prioridades – entre elas, meio ambiente, habitação, trânsito, cultura e esportes.

Institucionalização

O Plano Municipal pela Primeira Infância é um documento essencial para garantir ações efetivas e metas de médio e longo prazos – de preferência alinhadas ao Plano Plurianual (PPA) do município.

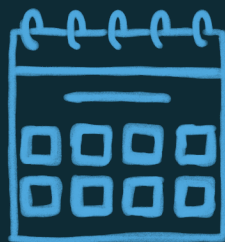
Monitoramento e avaliação

Dados de resultados das ações permitem avaliar continuidades ou mudanças de estratégias. Integrar as bases de dados de diferentes secretarias garante eficiência, e monitorar o orçamento traz transparência.

CRISTINA KIOMI MORI é doutora em política social pela UnB, mestra e bacharel em comunicação social pela USP. Possui mais de 20 anos de experiência em gestão pública, em cargos de liderança e como pesquisadora, consultora e professora. Desde 2023 é Secretária Executiva do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos.

DÉBORA GAMBETTA PEREIRA PAIM é mestra em gestão de políticas públicas e bacharel em direito pela USP. Já atuou junto ao terceiro setor e em organismo multilateral com projetos de desenvolvimento. Desde 2022, é analista de políticas públicas e gestão governamental na Prefeitura de São Paulo.

1



Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI)



O município é o ente federativo mais próximo do cotidiano de bebês, crianças e cuidadores – são os gestores, técnicos e profissionais da linha de frente dos serviços municipais que conhecem os desafios de cada território e as necessidades mais urgentes da população. Por isso, na seara de políticas públicas, o Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) é um dos principais instrumentos para garantir direitos e avanços nos índices de um município.

Recomendação do Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016), o PMPI é um instrumento político e técnico de longa duração – é recomendado que sua duração mínima seja de dez anos. Deve ser construído a partir de um diagnóstico territorial e alicerçado em ações de curto, médio e longo prazos, para que diferentes áreas possam garantir integralmente o desenvolvimento da primeira infância, além de metas que permitam o monitoramento e a avaliação dos programas e projetos em andamento.

Democrático e participativo, o PMPI preconiza a participação social na sua elaboração – incluindo a das próprias crianças e de seus cuidadores, que contribuem com suas percepções sobre a cidade e os serviços que frequentam. Representantes de diferentes secretarias, da sociedade civil e de conselhos de direitos – como os conselhos da criança e do adolescente – também devem estar presentes na construção do documento.

“Em todos os documentos legais que orientam o PMPI, a palavra que mais aparece é intersetorialidade”, explica Isabella Gregory, coordenadora geral da Urban95 pelo CECIP Centro de Criação de Imagem Popular, que ainda afirma: “A criança que é atendida em um posto de saúde também está na creche, pode frequentar o Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e está nos equipamentos de cultura. Para ser contemplada pelas políticas de fato, é preciso que a criança seja vista como ser único, integral, e não fragmentado como geralmente as políticas são construídas. É preciso que todas as pessoas, todos os setores, se reúnam e pensem na política de primeira infância juntos”.

Nesse sentido, a elaboração do PMPI é uma ótima oportunidade para trazer secretarias que, normalmente, não se veem tão ligadas à primeira infância – como as de meio ambiente, trânsito, urbanismo e cultura. A cidade de Fortaleza (CE), por exemplo, incluiu em seu PMPI o eixo “Meio Ambiente e Sustentabilidade”, onde previu a construção de trinta microparques com espaços naturalizados até o fim de 2024 (ver Volume 1). Outro eixo estruturante do PMPI de Fortaleza é o “Espaço e o Direito ao Brincar”, prevendo a utilização das praças para atividades lúdicas e a realização do programa Caminhos da Escola (ver Volume 1), que requalifica com ludicidade os entornos escolares, além da previsão da construção de ciclovias.

Estrutura para construção do PMPI

O primeiro passo para a elaboração de um PMPI é a criação de uma comissão. Sugere-se que esta comissão conte com representantes das mais variadas áreas e setores da sociedade, e é importante que seja montada uma estrutura de governança para definir o funcionamento dessa comissão. Pode-se determinar, por exemplo, a criação de um comitê gestor e um comitê executivo – que de fato irão colocar a mão na massa para a escrita do plano – e um comitê ampliado para ser consultado de tempos em tempos. Esses comitês devem articular e gerir as políticas de primeira infância da cidade e ter, entre suas funções, a elaboração e o monitoramento do PMPI.

O comitê gestor coordena as ações do plano, a comunicação em várias instâncias e articula sua aprovação no legislativo. Ele pode ser liderado pelo Conselho Municipal da Criança e do Adolescente (CMDCA) ou pelo gabinete do prefeito, e pode incluir secretários municipais e conselheiros. Já o comitê executivo pode ser subdividido em grupos de trabalho, compostos por técnicos de secretarias, especialistas nas temáticas da primeira infância e outros atores. Esse comitê também realizará o diagnóstico que orientará a construção das políticas, fará a escuta das crianças e das demais pessoas. Utilizando indicadores primários e secundários para levantar a situação da primeira infância no município – como taxa de mortalidade infantil e crianças fora da creche –, o diagnóstico servirá para entender quais índices precisam ser melhorados e, também, quais territórios precisam de ações mais imediatas.

A qualidade técnica do diagnóstico – seu rigor científico e a ampla participação social – garante sobretudo a qualidade política do PMPI. *“Se várias pessoas participam da elaboração do plano, há mais pessoas envolvidas e é possível levá-lo para vários caminhos políticos. É mais difícil você defender uma coisa que não conhece ou da qual não participou”*, adiciona Isabella. No caso de um plano que precisa sobreviver a mudanças de gestão, essa qualidade política é determinante para o futuro das políticas públicas para primeira infância no município.

Para garantir que as metas do plano tenham força e sustentabilidade ao longo dos governos, é importante que o PMPI seja institucionalizado, de preferência, por lei. Para isso, deve ser aprovado pelo CMDCA, pela Câmara de Vereadores e assinado pelo chefe do executivo.

Mas o PMPI não acaba quando o documento vira lei. O plano só tem função se suas metas forem cumpridas. **Os mesmos comitês criados para a elaboração do PMPI – ou uma variação deles – podem ser os responsáveis pelo monitoramento das ações previstas no documento e também por balanços periódicos sobre as áreas mais críticas e para avaliar o quanto a política de primeira infância avançou.** *“Esse monitoramento pode ser feito de várias formas. Cada secretaria pode ter um plano de ação, a ser executado em um tempo determinado, e se reunir para monitorar o que está sendo realizado. Pode-se, também, construir um plano de ação único, cuja implementação será monitorada por um coordenador. A avaliação contínua permite mudanças de rotas e ajustes de implementação”*, arremata Isabella.



Na elaboração de seu PMPI, a equipe de Cascavel (PR) escutou mais de 9 mil crianças das unidades de educação infantil e da assistência social. O processo envolveu uma formação sobre escuta sensível para mais de 800 educadores e saídas com as crianças para identificar desejos para a cidade. Os registros foram sistematizados e transformados em metas no PMPI, aprovado em 2022. O comitê que desenvolveu o plano segue se reunindo para seu monitoramento, e inclui representantes da sociedade civil – como conselheiros tutelares, famílias e mães de crianças com deficiência. Foto: Lucas Teixeira.

A estratégia de planos de ação no PMPI de São Paulo (SP)

Tanto a construção do Plano Municipal pela Primeira Infância de São Paulo (SP), quanto sua implementação e posterior monitoramento, sempre tiveram em conta que a cidade tem grandes proporções e desafios territoriais. A capital paulista tem uma população de 869.479 crianças de 0 a 6 anos (IBGE 2023) em seus 96 distritos, com acesso desigual a direitos básicos e realidades socioeconômicas e territoriais discrepantes – na mesma cidade temos, por exemplo, o distrito de Marsilac, com taxa de mortalidade infantil de 24,6 crianças a cada mil nascimentos (próxima de países como o Iraque) e Perdizes, com taxa de 1,1 criança a cada mil nascimentos (menor do que de San Marino e Islândia, os dois países com menor mortalidade infantil do mundo), segundo o Mapa da Desigualdade da Rede Nossa São Paulo.

Com isso em mente, e visando à redução das desigualdades na cidade, a Câmara Municipal apresentou um projeto de lei que foi sancionado pela gestão municipal, a Lei Municipal pela Primeira Infância (2016), que é uma transposição do Marco Legal da Primeira Infância para o nível de município. A lei apresenta diretrizes para as políticas e determinou a necessidade de elaboração do PMPI. Por isso, em 2018, por uma pressão articulada de organizações da sociedade civil e o desejo da gestão pública, começou-se a construção do PMPI da cidade.

Estrutura para desenvolvimento do plano

A elaboração do PMPI foi liderada pela Secretaria de Governo com uma meta ousada: desenvolver o plano municipal em três meses. Para isso, instituiu-se por decreto um Comitê Gestor, formado por secretários municipais, com a função de elaborar o PMPI e que se reunia periodicamente para discutir as diretrizes e as estratégias da política. O Comitê era formado pela Secretaria do Governo Municipal (SGM), Secretaria de Saúde (SMS), Secretaria de Educação (SME), Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS), Secretaria de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) e Secretaria de Inovação e Tecnologia (SMIT). Instituiu-se, também, um Grupo Técnico da Primeira Infância – formado por técnicos das mesmas secretarias que compõem o Comitê Gestor –, que foi o braço operacional na elaboração do PMPI. A coordenação foi responsabilidade da Secretaria do Governo Municipal (SGM).

O Grupo Técnico reuniu os diagnósticos e os resultados das escutas tanto das secretarias quanto da população e das crianças – nesse processo, foram realizados encontros em treze Centros Educacionais Unificados (CEUs) dentro de um processo participativo com famílias e profissionais da rede. Para elaborar o diagnóstico territorial de São Paulo, levantaram os indica-

dores de 96 distritos – os dez territórios com os piores indicadores foram escolhidos como prioritários para a implementação das políticas dos quatro eixos de ação do PMPI.

Já a escrita do plano em si ficou a cargo de um comitê de redação, que incluiu representantes do Grupo Técnico da prefeitura, integrantes do Grupo de Trabalho Criança e Adolescente da Rede Nossa São Paulo e representantes da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, que apoiou a construção do PMPI.

Essa estrutura em comitês permitiu que houvesse diversidade de vozes na construção do plano, articulação intersetorial e abarcou o desafio territorial de São Paulo – ao mesmo tempo em que dividiu tarefas e responsabilidades desde a elaboração até o monitoramento do Plano Municipal pela Primeira Infância de São Paulo.

Do plano à ação

O processo de desenvolvimento do PMPI – que tem vigência de 2018 até 2030 – foi importante para a escrita do documento e o engajamento das diferentes áreas, mas ainda faltava dar concretude às estratégias explícitas no Plano, para garantir o cumprimento de metas e o monitoramento das ações. **Para isso, o próprio PMPI estabeleceu que seja construído, a cada mandato da gestão municipal, um plano de ação quadrienal.** É esse instrumento, baseado nos princípios e nas diretrizes do PMPI, que indica os caminhos para efetivar estratégias e as metas do PMPI e explicitar as atribuições das secretarias responsáveis por sua implementação.

“O PMPI é um plano de longo prazo, que perpassa várias gestões. É necessário que cada gestão estabeleça, de forma clara e objetiva, os seus compromissos, baseados no que está disposto no Plano”, conta Raíssa Gambi, analista de políticas públicas e gestão governamental do Núcleo da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância do município de São Paulo. *“O plano de ação tem ações e marcos claramente definidos, relacionados a cada meta, para que possam ser acompanhados e monitorados pela sociedade e pela comissão de avaliação”,* explica Raíssa.

Um bom exemplo de como funciona a estratégia do Plano de Ação são os Protocolos Integrados de Atendimento. Uma das metas previstas no PMPI é “gerir de forma integrada os serviços, benefícios e programas voltados à primeira infância”, estando a ela associada à estratégia de “desenvolver e implantar protocolos integrados de atendimento”.

O Plano de Ação 2021-2024 traz o compromisso da gestão com a elaboração e implementação de planos de capacitação e comunicação dos

instrumentos de um protocolo existente, o Protocolo Integrado de Atenção à Primeiríssima Infância. Representa, portanto, a passagem de um enunciado mais geral para outro mais específico e circunscrito temporalmente. “É um bom exemplo de como funciona a governança na prática também. Não dá pra construir um protocolo sem a pactuação e a coordenação entre diferentes secretarias”, destaca Raíssa. No caso, quem conduz os trabalhos é a atual Comissão Técnica da Primeira Infância (antigo Grupo Técnico), sob a coordenação do Núcleo da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância, um dos projetos da Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos (SEPE), ligada à Secretaria do Governo Municipal. O Núcleo foi criado em 2018, durante a elaboração do PMPI.



O processo de elaboração do PMPI englobou dois workshops técnicos com representantes de diferentes secretarias municipais e de organizações da sociedade civil que trabalham com a temática para definir os eixos estratégicos do PMPI. Houve, ainda, uma audiência pública e uma consulta pública online do documento preliminar do PMPI.

Foto: Gustavo Alves Oliveira/SEPE/Prefeitura de SP.

Implementação e monitoramento do PMPI

Anualmente, na Semana da Primeira Infância, que acontece em agosto, o balanço com o andamento das metas e estratégias previstas no PMPI é divulgado ao público. Esta é uma das obrigаторiedades dentro do arcabouço jurídico da política municipal integrada pela primeira infância.

Também como estratégia de monitoramento do PMPI, foram criados 32 Comitês Gestores Regionais da Política Municipal pela Primeira Infância, relativos às 32 subprefeituras da cidade, que atuam diretamente nos territórios.

Os Comitês Gestores Regionais são essenciais para concretizar os objetivos do PMPI, ao articular os serviços para gestantes e crianças nos territórios, de acordo com as suas necessidades e especificidades.

O Grupo Técnico da Primeira Infância, que acompanhou toda a elaboração do PMPI, se transformou na Comissão Técnica, que segue agora acompanhando a implementação e o monitoramento das ações. A Comissão é a responsável por fazer, por exemplo, o balanço anual das metas, com o apoio do Núcleo da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância.

Por fim, foi constituída uma Comissão de Avaliação, com participação do poder público, do poder legislativo, do conselho tutelar, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e de representantes da sociedade civil, com o objetivo de avaliar a execução das estratégias e metas previstas no PMPI, assim como o impacto da sua implementação.

Os quatro eixos de ação do PMPI de São Paulo

Alinhado aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, o PMPI de São Paulo estabelece 31 metas e 135 estratégias vinculadas a 4 eixos estratégicos. O prazo final das metas do plano é 2030.



Garantir as condições para a **articulação intersectorial** dos programas, projetos e ações para o atendimento integral na primeira infância.



Garantir a todas as crianças na primeira infância **educação**, cuidado e estímulos que contribuam para seu desenvolvimento integral.

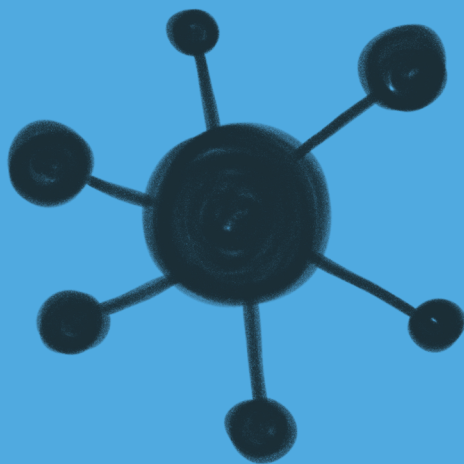


Garantir a proteção e dar condições para o **exercício dos direitos e da cidadania** na primeira infância.



Garantir o **direito à vida, à saúde e à boa nutrição** a gestantes e crianças na primeira infância.

Fonte: Prefeitura de São Paulo



2

Estruturas de governança para políticas integradas de primeira infância



Estabelecer estruturas municipais de governança específicas para a primeira infância é o caminho ideal para gerenciar uma política integrada de forma transversal e intersetorial, e garantir o cumprimento das metas do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI). O formato dessa estrutura não precisa nem deve seguir um modelo pronto, uma vez que cada município precisa avaliar o que melhor funciona em seu caso – podem ser, por exemplo, coordenadorias, secretarias executivas, núcleos, entre outros formatos.

A prática, no entanto, mostra que dois fatores fazem toda a diferença para uma estrutura eficaz: a nítida demonstração da vontade política da alta administração em priorizar a primeira infância – o que incentiva secretários a implementar políticas conjuntas e a se envolver na agenda – e a garantia de que a pessoa responsável pela estrutura (seja um coordenador ou um secretário) tenha boa capacidade de articulação e de diálogo junto a gestores, equipes técnicas e sociedade civil.

O grande desafio das experiências por todo o país tem sido a articulação intersetorial. Por isso, para garantir um melhor envolvimento das diversas pastas, muitas cidades optam por vincular a estrutura de governança das políticas de primeira infância na secretaria de governo ou no gabinete do prefeito. Isso confere mais força aos pedidos e mais comprometimento intersetorial na execução das ações.

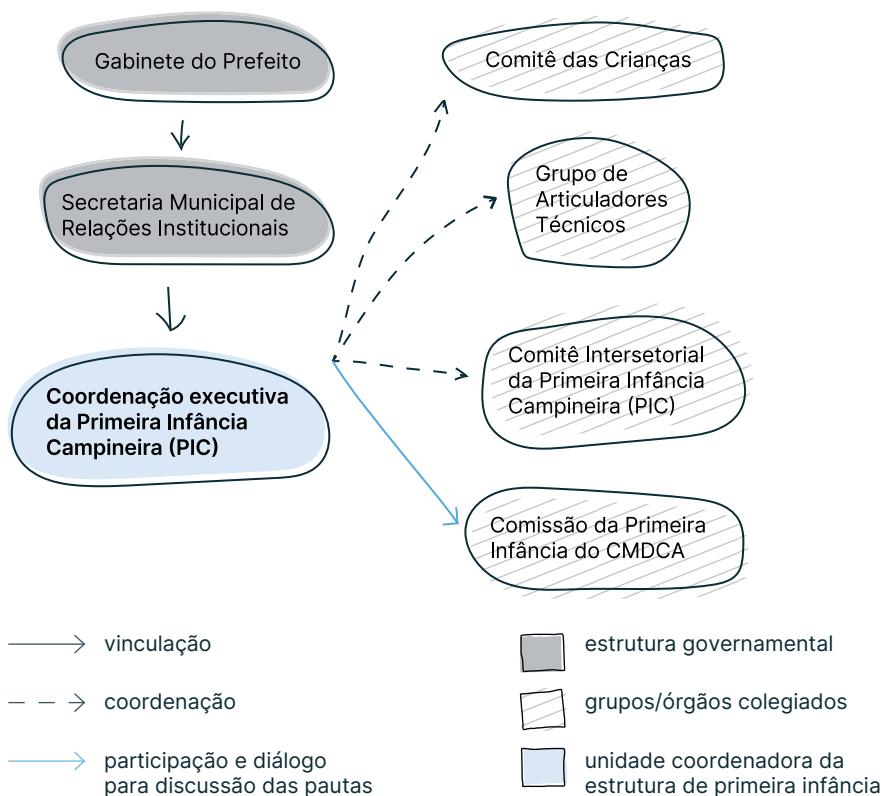
Outro ponto de decisão é sobre o orçamento. Algumas iniciativas optam por focar apenas na articulação e no acompanhamento das ações, com a execução de projetos sendo feita por outras pastas. A vantagem desse caminho é garantir que as outras pastas estarão envolvidas na pauta. No entanto, prever um orçamento mínimo pode ser importante para a realização de atividades específicas, como formações, ações intersetoriais ou eventos.

Neste capítulo, trazemos as experiências de algumas cidades que fazem parte da iniciativa Urban95 na implementação de governanças para políticas integradas de primeira infância, com suas formas de funcionamento, estruturas, vinculações e modo de trabalho com comitês e comissões para monitoramento dos Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI).

Coordenação Executiva do Plano Primeira Infância Campineira (PIC), Campinas (SP)

O Plano Primeira Infância Campineira (PIC) é o plano municipal de primeira infância de Campinas (SP), e também o nome da coordenação executiva que monitora sua implementação. Durante a elaboração do plano, esteve sob coordenação da Secretaria Municipal de Assistência Social e Segurança Alimentar e, uma vez como coordenação executiva, foi vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social, Pessoa com Deficiência e Direitos Humanos em seu primeiro ano (2020-2021).

Foi em 2021 que a coordenação executiva do PIC passou a ser vinculada ao gabinete do prefeito dentro da Secretaria de Relações Institucionais, e formalizada por meio de decreto. Em 2023, a coordenação executiva foi formalizada por meio de lei. A mudança de vinculação e a oficialização em lei, segundo Thiago Ferrari, coordenador geral do PIC, são fatores que ajudaram no envolvimento de outras secretarias. *“A transformação em lei reforça o compromisso da cidade com a primeira infância, e mostra que todos nós, principalmente os agentes públicos, temos responsabilidade com a implementação dessas políticas públicas”, avalia.*



Organograma – PIC (Campinas)

Além do coordenador geral do PIC, que articula as políticas públicas de primeira infância entre as diversas áreas governamentais e a sociedade civil, a equipe executiva do PIC é composta por mais três profissionais. Há, também, o Grupo de Articuladores Técnicos, formado por representantes (titulares e suplentes) das secretarias de Saúde, de Assistência Social e de Educação. Esse grupo se reúne duas vezes por mês para debater os projetos em andamento e para pensar nas próximas ações.

A coordenação executiva também coordena o Comitê Intersetorial de Primeira Infância da cidade, responsável pelo monitoramento do PMPI. O Comitê se reúne mensalmente e é formado por equipes técnicas e representantes da sociedade: além de dezessete secretarias, estão presentes representantes do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), dos Conselhos Tutelares, da Federação das Entidades Assistenciais de Campinas (Feac) e de universidades como Unicamp, Unip, PUC-Campinas, Anhanguera, UniMetrocamp Wyden Campinas e Faculdade São Leopoldo Mandic.

A coordenadoria não possui orçamento específico, focando o trabalho na articulação com as secretarias e garantindo que a agenda da primeira infância esteja presente em cada pasta.

Coordenadoria Especial de Primeira Infância (Cespi), Fortaleza (CE)

Estabelecida em 2021 por lei complementar, a Cespi surgiu como uma estratégia da prefeitura de Fortaleza para aprimorar o planejamento e a execução das políticas públicas de primeira infância. Sua missão é fomentar e monitorar as ações que visem ao cumprimento das metas delineadas no Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPIF) da cidade.

A coordenadoria também atua na articulação e na sensibilização da agenda entre todas as pastas municipais, e faz conexões com parceiros externos, trazendo projetos inovadores para o município. *“O projeto dos pátios naturalizados, por exemplo, começou com a Cespi. Fizemos o advocacy, envolvemos a Secretaria de Educação, e montamos junto o projeto com eles. A Secretaria de Educação assumiu e a gente hoje dá suporte e monitora a ação”,* conta Angélica Leal, secretária da Coordenadoria Especial da Primeira Infância.

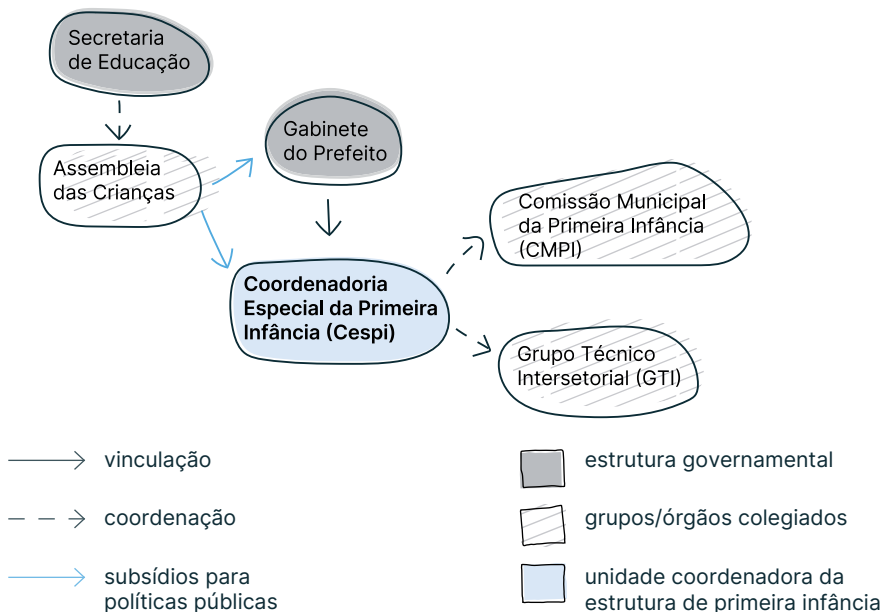
A vinculação da coordenadoria é diretamente ligada ao gabinete do prefeito, o que, segundo Angélica, facilita a articulação com outras secretarias. O fato de ser uma coordenadoria especial, com uma coordenadora com status de secretária, traz autonomia e a vantagem de se colocar na mesma linha hierárquica de outros secretários.

A Cespi não conta com recursos financeiros próprios, uma vez que seu objetivo é articular as demais pastas, que possuem os recursos para executar as ações. Contudo, está no seu horizonte tornar-se uma unidade orçamentária para realizar ações de integração, capacitação e pesquisa, assim como facilitar a captação de financiamentos específicos para a primeira infância. *“Com orçamento, conseguiríamos pilotar projetos inovadores de forma mais ágil, além de fazer seminários e capacitações”,* explica Angélica.

A Cespi é a responsável por coordenar o monitoramento do PMPIF, que é realizado por duas estruturas. A primeira é a Comissão Municipal da Primeira Infância (CMPI), que orienta a elaboração das políticas públicas e se reúne semestralmente: uma no início do ano, para deliberar sobre o monitoramento do PMPIF com os dados do ano anterior, e outra no meio do ano, para fazer a prestação de conta das ações e tomar decisões de planejamento do ano seguinte. Já a segunda estrutura é o Grupo Técnico Intersetorial (GTI) que apoia e subsidia a Comissão por meio do monitoramento e da avaliação das metas do PMPIF e discute temas mais cotidianos com reuniões mensais. A entrega do monitoramento do PMPIF é anual, e sempre está alinhada com uma mensagem do prefeito.

A CMPI é composta por representantes de quatro secretarias municipais, além da Coordenadoria Especial de Programas Integrados, da Fundação da Família e Criança Cidadã, do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente (Comdica), do conselho tutelar, da Câmara Municipal, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Estado, da Universidade Federal do Ceará, do Unicef, do Instituto da Infância (Ifan) e do Instituto Primeira Infância (Iprede). Já o GTI possui representantes de onze secretarias municipais, além da Fundação da Família e Criança Cidadã, das coordenadorias de Participação Social e de Políticas sobre Drogas e da autarquia de trânsito.

Reuniões regulares em níveis técnico e estratégico facilitam a troca de estudos, evidências e melhores práticas para o desenvolvimento de novos projetos. Sob coordenação da Cespi, Fortaleza iniciou 68 das 72 ações previstas em seu PMPIF.



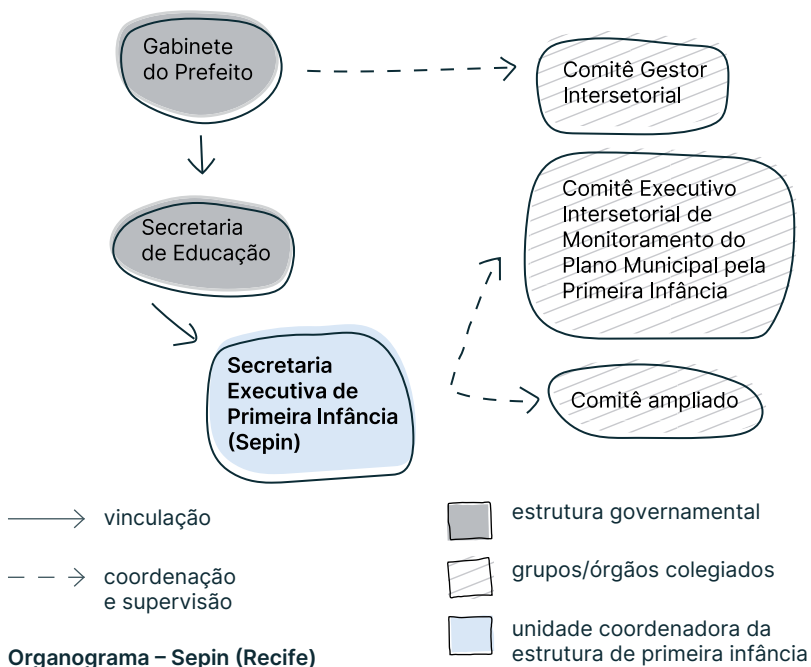
Organograma – Cespi (Fortaleza)

Secretaria Executiva da Primeira Infância (Sepin), Recife (PE)

A Sepin, do Recife (PE), foi criada em 2019, inicialmente vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão, com o objetivo principal de construir o Plano Decenal para a Primeira Infância do Recife (PMPI). Após a aprovação e sanção do Plano, no início de 2021, ela foi transferida à Secretaria de Educação e suas atribuições foram ampliadas. Com isso, passou a coordenar e supervisionar o **Comitê Executivo Intersectorial de Primeira Infância, articular as diferentes secretarias municipais na elaboração de políticas públicas e prospectar projetos com parceiros externos.**

A Sepin possui recursos próprios, previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) da cidade, que chegam através da Secretaria de Educação. Segundo Luciana Lima, secretária-executiva da primeira infância, esse modelo de financiamento dá à secretaria força e autonomia para executar suas ações, mas também impõe algumas barreiras. *“Pode haver entraves em processos burocráticos, como dificuldades de justificar ações intersectoriais dentro da finalidade da Educação”,* relata.

Durante seus três anos de atuação, a Sepin tem feito esforços para disseminar a pauta da primeira infância na gestão municipal, e os encontros bimestrais com o Comitê Intersectorial são uma das estratégias para aumentar a articulação com outras pastas e a sensibilização para a pauta. A Sepin também coordena diretamente dois projetos: o Centro de Referência da Primeira Infância (Criar) e os Laboratórios de Formação da Primeira Infância (ver Capítulo 6). Por isso, conta com uma equipe ampliada, com quarenta profissionais, sendo sete na gestão, sete nos laboratórios e 26 no Criar.



Voltado para o desenvolvimento de bebês e crianças pequenas, o Criar é um equipamento que oferece a crianças, cuidadores e profissionais ligados à primeira infância uma série de atividades, além de receber profissionais de diferentes secretarias para as capacitações que acontecem no Laboratório de Formação da Primeira Infância.

A Sepin cumpre diferentes funções nos três comitês previstos no PMPI de Recife para coordenar de modo multissetorial a política municipal integrada pela primeira infância da cidade e garantir o monitoramento do plano municipal. O Comitê Gestor Intersetorial decide político-institucionalmente as ações de primeira infância e acompanha as principais ações por meio do monitoramento de gestão por resultados. É composto pelo gabinete do prefeito e pelos gestores de onze secretarias e se reúne a cada três meses para deliberar e aprovar projetos, com coordenação da Sepin.

O Comitê Executivo Intersetorial da Primeira Infância é formado por equipes técnicas das secretarias que compõem o Comitê Gestor Intersetorial, e é também coordenado pela Sepin. Com reuniões mensais, este comitê planeja e executa as ações na promoção e fortalecimento da política pública da primeira infância, no escopo da Prefeitura do Recife. Já o Comitê Ampliado inclui a sociedade civil e é coordenado pelo Conselho Municipal de Defesa e Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente do Recife (Comdica). Esse comitê monitora e avalia os resultados alcançados e propõe melhorias para as políticas públicas em torno da criança. A Sepin participa do comitê a convite do Comdica e as reuniões são semestrais.

Núcleo Especial de Apoio à Primeira Infância (Neapi), Salvador (BA)

O Neapi foi criado por decreto em 2023, juntamente com o Comitê Intersetorial da Primeira Infância, e é um órgão vinculado à Secretaria de Governo.

O principal objetivo do núcleo é articular a elaboração, a implementação e o monitoramento das políticas públicas voltadas à primeira infância, integrando os diversos setores da prefeitura, estabelecendo parcerias e promovendo formação para os servidores.

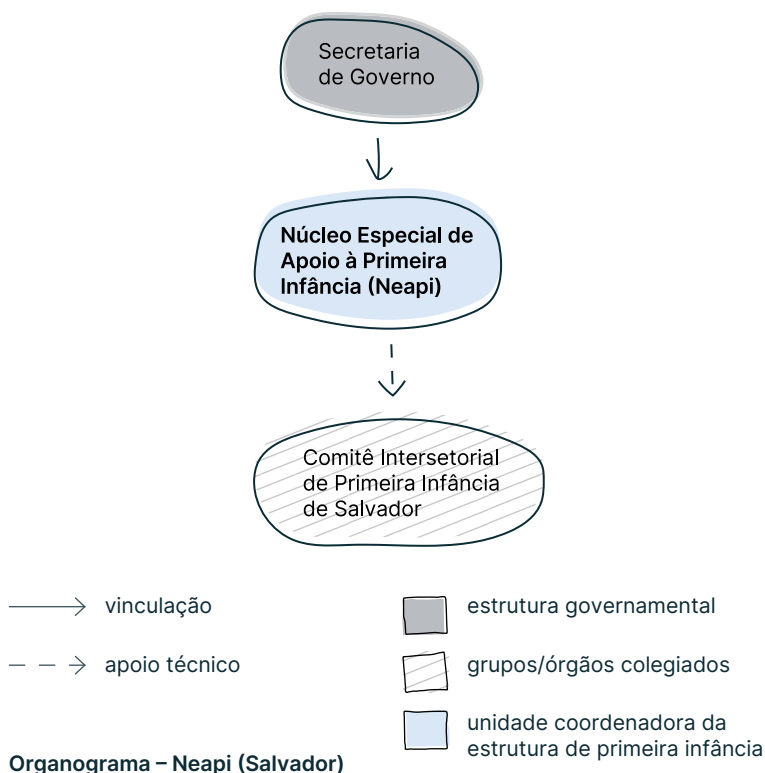
Como sua função é articular as pastas, o Neapi não possui um orçamento próprio para executar os projetos. Nesses casos, os recursos são provenientes das secretarias envolvidas nas ações. A Secretaria de Governo, à qual o núcleo está vinculado, fornece suporte financeiro para questões do dia a dia, como organização de espaços para eventos e produção de materiais. “A gente levanta as necessidades e possibilidades de execução com o orçamento de cada pasta. No projeto Caminho Legal, por exemplo, os recursos totais envolvidos foram oriundos de oito órgãos municipais, além da parceria com a *Global Designing Cities Initiative (GDCI)*”, explica a coordenadora do Núcleo, Simone Café.

A equipe do Neapi é composta por cinco profissionais, incluindo a coordenadora, um assessor de comunicação, um assistente administrativo e dois profissionais especialistas: um arquiteto e uma assistente social. Os especialistas apoiam as frentes de trabalho do núcleo, planejando as interven-

ções urbanísticas com a lente da primeira infância, assegurando os processos participativos e a inserção da comunidade, e realizando levantamentos e diagnósticos socioeconômicos para orientar as intervenções e garantir que as ações promovam inclusão social e atendam às necessidades das populações mais vulneráveis.

“Com uma equipe composta por profissionais especializados em diferentes áreas, o Neapi pode abordar os desafios urbanos e sociais de forma abrangente. Isso permite desenvolver soluções que não apenas melhoram a infraestrutura urbana, mas que também promovem saúde, inclusão social e participação comunitária”, conta Simone.

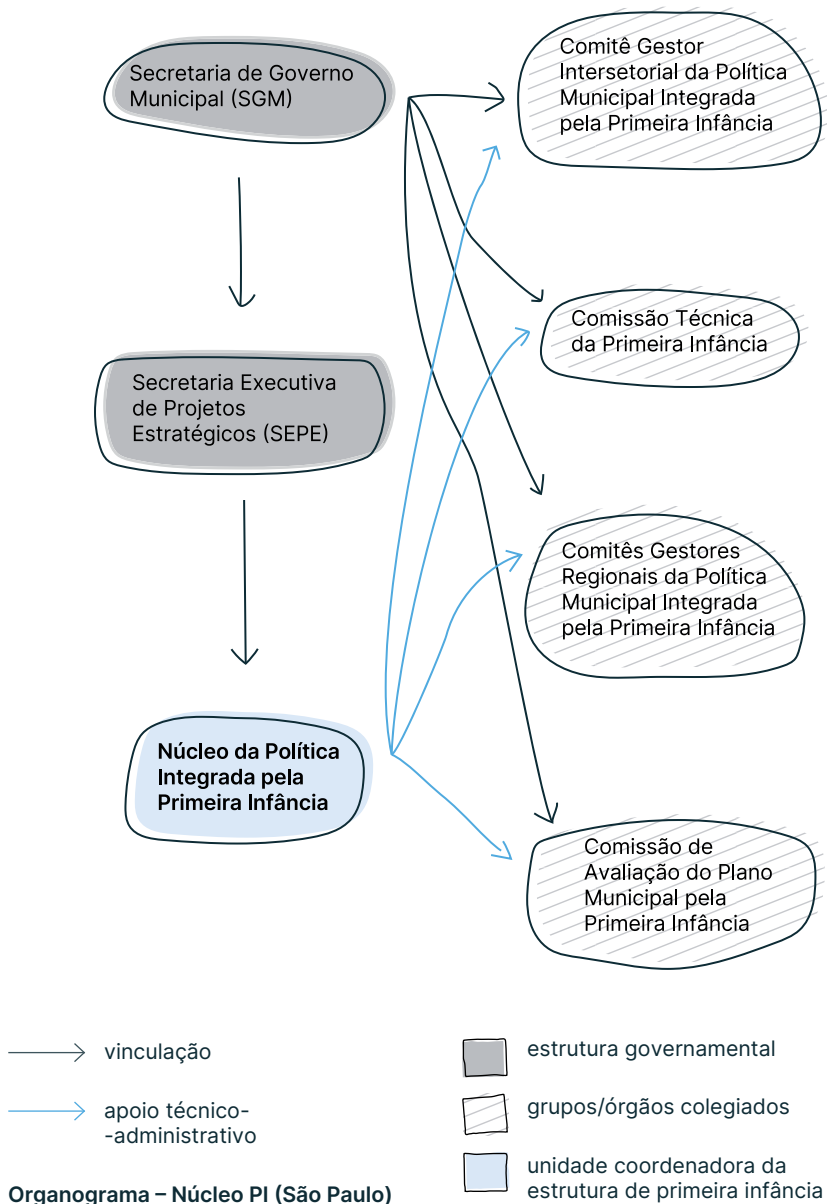
O Neapi oferece suporte técnico ao Comitê Intersetorial da Primeira Infância de Salvador, que é composto por dezesseis pastas e órgãos municipais.



Núcleo da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância, São Paulo (SP)

Vinculado à Secretaria de Projetos Estratégicos (SEPE), da Secretaria de Governo Municipal (SGM), o Núcleo da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância no município de São Paulo foi criado em 2019, durante a elaboração do PMPI (ver Capítulo 1). **O Núcleo é responsável por coordenar a política integrada de primeira infância da cidade – incluindo ações intersetoriais e o monitoramento do PMPI.**

É de responsabilidade do Núcleo, por exemplo, a elaboração dos Protocolos Integrados de Atenção à Primeira Infância. Previstos no PMPI, os protocolos são estratégias de atuação intersetorial sob um determinado tema, elaborados com o envolvimento de diversas secretarias, integrando políticas, programas, projetos e serviços de primeira infância já existentes no município. Três protocolos já foram elaborados e implementados: atenção à primeiríssima infância; busca ativa escolar; e atenção às famílias com crianças com deficiência, transtorno do espectro do autismo e altas habilidades ou superdotação.



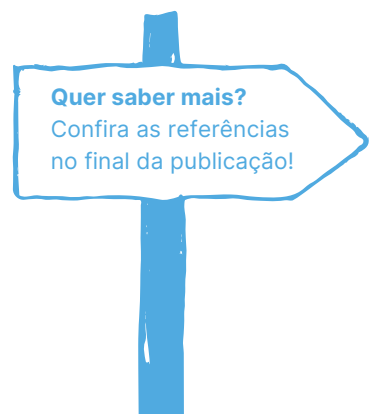
O Núcleo possui orçamento próprio aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA), dentro do programa “Proteção e Desenvolvimento Integral na Primeira Infância”, de responsabilidade de execução do Núcleo. A dotação é para ser utilizada em ações de comunicação, eventos, divulgação, e na Semana Municipal da Primeira Infância e na Semana do Brincar. Na LOA de 2024, o valor foi de 500 mil reais, dentro da atividade “Comunicação e orientação na valorização e cuidado na primeira infância”.

Além do orçamento para as atividades de comunicação, existem os investimentos relacionados às ações estratégicas de primeira infância dentro do Programa de Metas 2021-2024, que é o caso dos Protocolos Integrados e das ações do Plano Diretor do Brincar.

A estrutura do Núcleo é composta por uma equipe de oito pessoas, mais uma governança que inclui o Comitê Gestor Intersetorial – que conta com seis secretários municipais e é responsável por desenhar estratégias e tomar decisões – e a Comissão Técnica Intersetorial – composta por profissionais técnicos das mesmas secretarias que fazem parte do Comitê Gestor, e é responsável pela articulação e proposição técnica. A Comissão Técnica se reúne quinzenalmente para discutir as políticas de primeira infância. Há, ainda, os 32 Comitês Gestores Regionais, compostos por representantes das secretarias que atuam diretamente nos territórios (Saúde, Educação e Assistência e Desenvolvimento Social), apoiando a implementação das políticas na ponta, e a Comissão de Avaliação do PMPI.

Segundo Elizete Nicolini, coordenadora do Núcleo, alguns fatores dessa estrutura facilitam uma articulação intersetorial exitosa. O primeiro deles é a vinculação do Núcleo à Secretaria de Governo. *“Ter a figura de um secretário de governo engajado na pauta é muito importante. Essa pessoa é quem vai conseguir mobilizar e sensibilizar os secretários”*, conta.

Em seguida, a coordenadora destaca a consistência da atuação da Comissão Técnica e dos Comitês Gestores Regionais, cujos profissionais atuam nos territórios de acordo com as necessidades e as especificidades locais. *“Esse envolvimento deles, na ponta, é fundamental para o sucesso da política. São eles quem, de fato, implementam, sendo uma potência muito grande para manter a política viva numa cidade como São Paulo”*, avalia.



Estruturas de governança para políticas integradas de primeira infância

Confira como cinco cidades que fazem parte da iniciativa Urban95 mantêm estruturas para garantir a execução de programas, projetos e ações intersetoriais de primeira infância, além da implementação e metas de planos municipais. As formas de organização podem se diferenciar, mas devem seguir um modelo que garanta a execução eficiente das propostas, com profissionais que consigam se articular em diferentes setores.

	Campinas (SP)	Fortaleza (CE)
Nome	Coordenação Executiva do Plano Primeira Infância Campineira (PIC)	Coordenadoria Especial de Primeira Infância (Cespi)
Fundamentação legal	Decreto nº 20.670, de 16 de janeiro de 2020 (criação) Lei nº 16.436, de 18 de setembro de 2023 (formalização)	Lei Complementar nº 307, de 13 de dezembro de 2021
Vinculação	Gabinete do Prefeito	Gabinete do Prefeito
Orçamento	Não possui recursos próprios	Não possui recursos próprios
Equipe exclusiva	7 profissionais (1 coordenador geral, 3 articuladores técnicos e 3 especialistas convidados)	9 profissionais (secretária, assessora técnica, assessora de articulação, coordenadora de gestão da informação, coordenadora de educação e pesquisa, técnica da célula de educação e pesquisa, assessora de comunicação, gerente administrativo e auxiliar administrativo)

Recife (PE)	Salvador (BA)	São Paulo (SP)
Secretaria Executiva da Primeira Infância (Sepin)	Núcleo Especial de Apoio à Primeira Infância (Neapi)	Núcleo da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância
Decreto nº 33.054 de 1 de novembro de 2019	Decreto nº 36.813 de 10 de abril de 2023	Resolução SGM/CGIPMIPI nº 2 de 29 de julho de 2019
Secretaria de Educação	Secretaria de Governo	Secretaria de Governo
Possui recursos próprios via Secretaria de Educação, garantidos pela LOA	Não possui recursos próprios	Possui recursos próprios garantidos pela LOA e para ações do Plano de Metas
40 profissionais (7 na gestão, 7 nos laboratórios e 26 no CRIAR)	5 profissionais (1 coordenadora, 1 arquiteto, 1 assistente social, 1 assistente administrativo e 1 assessor de comunicação)	8 profissionais (1 coordenador, 2 analistas de políticas públicas e gestão governamental, 1 assessor técnico, 1 residente em gestão pública e 3 estagiários)

3

Atos normativos



A institucionalização e a regulamentação de programas, serviços e políticas públicas por meio de atos normativos são formas de assegurar sua implementação de maneira legal, ética, transparente, eficiente e em benefício da sociedade. **Ao estabelecer normas, diretrizes e regulamentos, os órgãos governamentais conferem legitimidade e respaldo jurídico aos programas, serviços e políticas públicas, o que proporciona mais segurança e estabilidade ao longo do tempo.** Além disso, a divulgação e a disseminação das regras e dos procedimentos das iniciativas facilitam a compreensão por parte dos gestores, servidores e cidadãos, promovendo clareza, transparência e contribuindo para o acompanhamento e a fiscalização das ações do governo por parte da sociedade.

Padronizar e formalizar se traduz em mais eficiência na implementação e gestão das ações, evitando improvisações, reduzindo burocracias e proporcionando um ambiente mais propício para a inovação e a melhoria contínua. **Por fim, o arcabouço normativo cria um legado institucional que perpassa e transcende mandatos e governos,** o que é fundamental para a continuidade e a sustentabilidade das políticas públicas.

Equilíbrio para implementação eficiente

Se, por um lado, os atos normativos proporcionam um alto grau de segurança e estabilidade às iniciativas, por outro, a excessiva regulamentação pode levar à rigidez nos processos e nos procedimentos, criando burocracias desnecessárias. Além disso, podem limitar a capacidade do governo em responder rapidamente ou em se adaptar a mudanças no ambiente político, social e econômico, bem como a novos desafios e demandas. Quando elaboradas em linguagem jurídica complexa, as normativas podem, ainda, dificultar a compreensão e gerar interpretações errôneas e conflitos na aplicação.

Ao elaborar e implementar normativas e regulamentos é importante buscar um equilíbrio entre a necessidade de normatização e o desejo de perenidade, de um lado, e a flexibilidade necessária para garantir a eficiência das iniciativas públicas, do outro. **Neste sentido, é comum combinar diferentes tipos de normativas para criar um arcabouço abrangente e assegurar, ao mesmo tempo, legalidade, eficiência e possibilidade de adaptação a mudanças de contexto.**

Um município, por exemplo, pode promulgar uma lei instituindo o Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI), que apresenta os princípios, as diretrizes, as metas e as estratégias que nortearão a ação intersetorial da municipalidade em longo prazo. Complementarmente, pode publicar atos normativos secundários, como decretos, que regulamentam a composição e atuação dos comitês intersetoriais. Portarias e resoluções, por sua vez, podem detalhar processos, procedimentos ou iniciativas específicas ligadas à política e sua estrutura de governança. Esse conjunto de normativas cria uma base jurídica sólida e estruturada, que confere institucionalidade e sustentabilidade à política para a primeira infância e sua governança ao longo do tempo.

Tipos de atos normativos

Há diversas formas de institucionalizar e regulamentar programas, serviços e políticas públicas, com funções específicas no ordenamento jurídico. A tipologia mais adequada depende da natureza do objeto ou da iniciativa a ser normatizada, das necessidades operacionais e da flexibilidade desejada. Leva-se em conta o próprio ordenamento jurídico (o conteúdo de uma lei, por exemplo, só pode ser alterado por meio de outra lei), as escolhas práticas (como o tempo de tramitação) e as escolhas políticas (como a motivação para instituir algo de forma mais permanente e juridicamente robusta).



Leis

São instrumentos legais primários de alto poder normativo que estabelecem normas, regras e diretrizes de caráter amplo e duradouro. A aprovação de leis demanda um processo legislativo, que envolve discussões e votações, assim como a sanção pelo chefe do executivo. Esse processo pode ser demorado, mas garante mais estabilidade normativa ao programa ou ao plano a ser implementado. Por outro lado, essa característica gera mais rigidez para adaptação a mudanças rápidas conjunturais.



Decretos

São normativas secundárias expedidas pelo chefe do executivo, sem ter que passar por votação do poder legislativo. Em geral, os decretos têm por finalidade regulamentar, detalhar ou complementar as disposições contidas nos atos normativos primários. Tratam de assuntos administrativos ou disciplinam situações específicas, não podendo contrariar ou extrapolar o que está estabelecido na legislação.



Portarias

São normas secundárias emitidas pelos chefes das pastas executivas e disciplinam questões internas e detalhes operacionais para a execução das políticas públicas. Em comparação com leis e decretos, têm um alcance mais limitado, menor força normativa, e estão mais suscetíveis a mudanças, mas são mais ágeis e flexíveis para possíveis ajustes que se façam necessários.



Resoluções

Normativas secundárias expedidas por órgãos colegiados, como Conselhos (Conselho Municipal da Criança e do Adolescente – CMDCA, por exemplo) e comissões ou comitês formalizados, para tratar de temas específicos de sua competência, com abrangência limitada. Resoluções não podem contradizer os regulamentos e regimentos internos dos respectivos órgãos, somente explicá-los.



Instruções normativas e normas técnicas

Atos administrativos de caráter mais operacional, utilizados para detalhar aspectos práticos da execução das políticas públicas, auxiliando no entendimento de outra norma já vigente, ou estabelecendo procedimentos, diretrizes operacionais e critérios técnicos para a implementação de iniciativas, uniformizando práticas e padronizando processos.

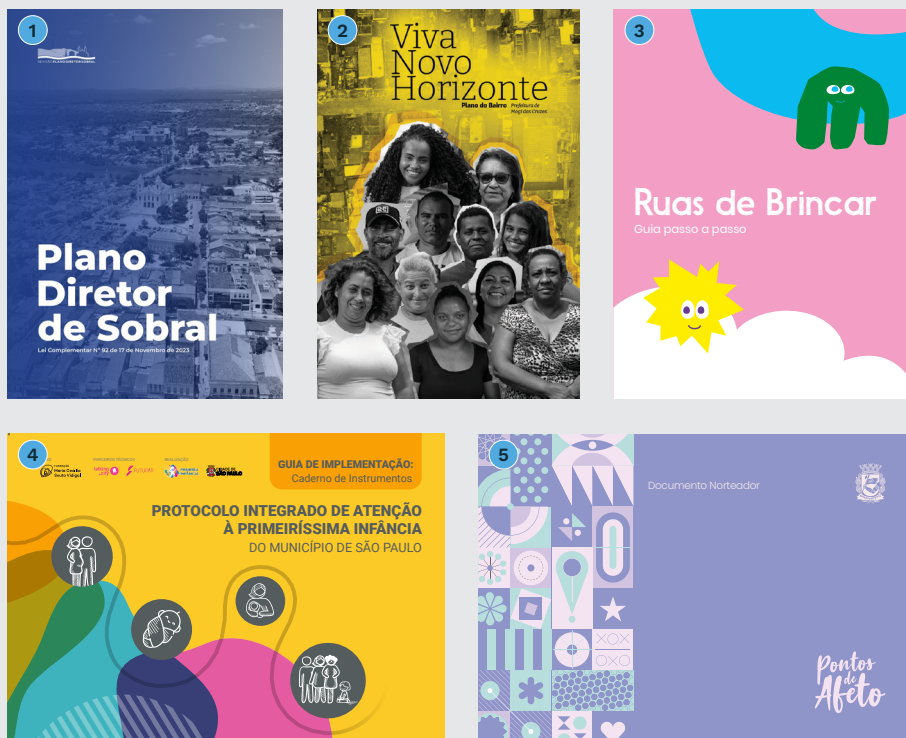


Manuais, guias e publicações em geral

Não são atos normativos, mas podem funcionar como o registro de um programa ou de uma iniciativa realizada pela cidade, de forma a servir de apoio para sua implementação, continuidade e futura regulamentação por ato normativo. Garantem rapidez em momentos mais complexos, mas são menos robustos do ponto de vista jurídico, e mais frágeis para a sustentabilidade da iniciativa.

Exemplos práticos

Um dos objetivos da iniciativa Urban95 é promover a institucionalização e a sustentabilidade de programas, serviços e políticas públicas voltadas à primeira infância. Ao longo dos últimos anos, muitas cidades elaboraram ou incluíram a temática da primeira infância em diversas normativas, e com diferentes finalidades, visando a beneficiar as crianças no início da vida e seus cuidadores. As iniciativas voltadas para a primeira infância precisam ser formuladas e implementadas em consonância com o Marco Legal da Primeira Infância e de acordo com os princípios básicos da administração pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência – previstos na Constituição Federal.



- 1 Plano Diretor de Sobral (CE)
- 2 Plano de Bairro Viva Novo Horizonte, Mogi das Cruzes (SP)
- 3 Guia para implementar Ruas de Brincar, Jundiaí (SP)
- 4 Guia de implementação do Protocolo Integrado de Atenção à Primeiríssima Infância, São Paulo (SP)
- 5 Documento norteador para os Pontos de Afeto, São Paulo (SP)

LEI

Plano Diretor Municipal

É um instrumento de planejamento municipal que estabelece diretrizes, regras e parâmetros que orientam a política de desenvolvimento e expansão urbana, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. **O Plano Diretor é instituído por meio de uma lei municipal, elaborada pelo poder executivo, com a participação da sociedade, e aprovada pelo poder legislativo.** A elaboração do Plano Diretor é obrigatória para cidades com população acima de 20 mil habitantes, e em outros casos específicos.

Em 2019, o município de **Jundiaí (SP)** incorporou na **revisão do seu Plano Diretor diretrizes relacionadas ao direito das crianças à cidade**, incluindo um capítulo dedicado à **“Política da Criança na Cidade”**. No texto, destaca-se o objetivo de *“tornar a cidade mais amigável à criança, ampliando a oferta de praças, parques e espaços públicos mais lúdicos, que incentivem o livre brincar em contato com a natureza”*.

De forma semelhante, o município de **Sobral (CE)** aproveitou a recente **revisão do Plano Diretor (2023)** para introduzir uma seção sobre a primeira infância que define, entre outros pontos, ações estratégicas da **“Política de Desenvolvimento Social voltada à Primeira Infância do Município”** ¹, tais como o fortalecimento do vínculo entre as crianças e a natureza e o estímulo à ocupação da cidade pelas crianças por meio da ampliação da oferta de espaços para brincar nos espaços públicos.

LEI

Primeira infância no Plano de Bairro

A inclusão da perspectiva das crianças na primeira infância e de seus cuidadores no planejamento urbano é uma das principais premissas da iniciativa Urban95. Em **Mogi das Cruzes (SP)**, a **prefeitura elaborou o planejamento do bairro Novo Horizonte a partir do olhar das crianças e de seus familiares**. O documento intitulado **“Viva Novo Horizonte”** ² apresenta o Plano de Bairro e estabelece diretrizes e metas: mais espaços para conviver e brincar, mais contato com a natureza e ruas mais seguras para andar, a criação de uma área de lazer com locais de descanso para cuidadores e muito espaço verde para as crianças explorarem e brincarem em segurança. Uma rota escolar e um festival da primeira infância também estão previstos no documento.

Já **Sobral (CE)** desenhou com o **Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB)**, por meio da iniciativa Urban95, o **Plano de Bairro Amigável à Primeira Infância (P.BAPI) do bairro do Sumaré**. O documento organiza as demandas para criar um ambiente urbano que favoreça o desenvolvimento saudável e seguro de bebês e crianças. Além do plano, foi elaborada uma cartilha para ser entregue para a população, para explicar de forma simples e rápida o conteúdo do P.BAPI (ver Capítulo 6).

LEI/DECRETO

Extensão da licença paternidade

A licença paternidade é um direito e uma estratégia fundamental para promover os cuidados na primeira infância e para fortalecer vínculos e práticas parentais positivas. Cada vez mais os órgãos públicos e a iniciativa privada estendem o período de licença paternidade que, de acordo com a Constituição Federal, tem duração padrão de apenas cinco dias e que o Marco Legal da Primeira Infância ampliou para 15 dias no Programa Empresa Cidadã.

Esse é o caso dos municípios de **Benevides (PA), Campinas (SP), Fortaleza (CE), Jundiaí (SP), Mogi das Cruzes (SP), Pelotas (RS), São Paulo (SP) e Sobral (CE)**, que determinaram a **prorrogação da licença paternidade dos funcionários públicos** para vinte dias, em benefício da primeira infância (Benevides estendeu para 30 dias). As administrações municipais optaram pela regulamentação da alteração da licença por meio de **leis municipais**, exceto na cidade de São Paulo (SP), que optou pela normatização por **decreto**.

As leis alteram dispositivos de leis anteriores, como o Estatuto dos Funcionários Públicos, no caso de Jundiaí, ou instituem a prorrogação da licença paternidade referindo-se ao prazo padrão de cinco dias previsto na Constituição Federal, no caso de Pelotas. No decreto de São Paulo e na lei de Campinas, constam ainda regras gerais como a necessidade de participação em programa ou atividade de orientação sobre parentalidade responsável, oferecido ou indicado pela própria administração, como requisito para a prorrogação do período de licença.

DECRETO

Selo Empresa Amiga da Primeira Infância

O setor privado pode e deve ser um importante aliado na promoção dos direitos das crianças na primeira infância. Neste sentido, o município de **Campinas (SP)** criou, em 2023, o **“Selo Empresa Amiga da Primeira Infância”, estratégia vinculada ao Plano Municipal pela Primeira Infância Campineira (PIC)**.

A iniciativa, instituída por meio de um decreto, fomenta práticas e políticas organizacionais que beneficiem famílias com crianças de 0 a 6 anos de idade. No decreto, é apresentada a finalidade da iniciativa e são estabelecidos os critérios que as empresas precisam atender para receber o selo.

DECRETO

Ruas de Brincar

Para incentivar a ocupação do espaço público e a autonomia das crianças nas ruas da cidade, o município de **Jundiaí (SP)** reformulou e regulamentou, por meio de um decreto, o programa **Ruas de Brincar**. Vinculada ao programa Cidade das Crianças, a iniciativa consiste no fechamento de vias públicas do município aos domingos e feriados, das 9h às 17h, criando um

ambiente propício para o resgate de brincadeiras tradicionais e o intercâmbio intergeracional.

A normativa apresenta as regras e os procedimentos do programa, explicitando, por exemplo, quais características uma via precisa ter para implementar uma Rua de Brincar. Além da regulamentação em decreto, a prefeitura disponibiliza um **guia para os cidadãos**, ³ com informações sobre o que é a iniciativa e um passo a passo sobre como requerer a criação de uma Rua de Brincar.

RESOLUÇÃO/PORTARIA

Protocolo Integrado de Atenção à Primeira Infância

Para enfrentar os desafios de garantir os direitos das crianças na primeira infância, causados por uma atuação predominantemente segmentada dos órgãos e dos serviços públicos, **o município de São Paulo (SP) passou a desenvolver, a partir de 2020, os “Protocolos Integrados de Atenção à Primeiríssima Infância”** ⁴. A iniciativa busca fortalecer a rede integrada de proteção às gestantes, às crianças nos primeiros anos de vida e suas famílias, por meio da atuação articulada entre os órgãos municipais que atendem esses públicos, criando condições favoráveis para o pleno desenvolvimento das crianças paulistanas.

Os protocolos estão previstos no Plano Municipal pela Primeira Infância e no Programa de Metas 2021-2024 da Prefeitura de São Paulo (SP), e são normatizados em diferentes atos: (i) uma **resolução** do Comitê Gestor Intersetorial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância, que institui o protocolo, define seus objetivos, seus instrumentos e as atribuições dos órgãos colegiados a ele vinculados; e (ii) cinco **portarias**, expedidas conjuntamente por diversas secretarias municipais, que estabelecem e detalham os instrumentos que compõem o Protocolo Integrado.

DOCUMENTO NORTEADOR

Instalação de espaços para amamentação

Em ação alinhada ao Plano Municipal pela Primeira Infância, a Prefeitura de **São Paulo (SP) criou o projeto “Pontos de Afeto”** ⁵, que prevê a **instalação de espaços de apoio à amamentação, coleta e armazenamento de leite materno**, oferecendo à servidora lactante as condições para a manutenção da amamentação após a licença-maternidade.

Para desenvolver diretrizes e referências para outras salas a serem instaladas em equipamentos públicos, foi elaborado um **documento norteador** dos “Pontos de Afeto”. O documento abrange desde a justificativa para a criação dos Pontos de Afeto, até a identidade visual utilizada nos espaços, passando pelas diretrizes para a implementação, o controle e a gestão dos pontos, além dos requisitos, procedimentos e regras para seu uso adequado.

4

Orçamento



O ciclo das políticas públicas é marcado por uma disputa de agendas e de recursos decorrente, de um lado, da quantidade de problemas a serem resolvidos e, de outro, da escassez de recursos financeiros. A insuficiência e a finitude da verba pública geram concorrência na alocação dos recursos – que, por sua vez, são primordiais para efetivar as políticas públicas.

Conhecer a dinâmica do orçamento e ter nitidez sobre a destinação dos investimentos é essencial tanto para os agentes públicos quanto para a sociedade, garantindo a transparência da priorização das políticas e do debate democrático. A divulgação de informações sobre processos e realizações do orçamento público, inclusive, está prevista em diferentes dispositivos legais de acesso a informações e de responsabilidade fiscal.

A primeira infância no orçamento municipal

De acordo com a Constituição Federal, a defesa e a promoção dos direitos da criança e do adolescente devem ser prioridade absoluta das famílias, do Estado e da sociedade. Isso significa que as crianças e os adolescentes devem ser público-alvo prioritário das ações governamentais, e que essas políticas devem estar permanentemente presentes no orçamento público.

A inclusão da primeira infância no orçamento municipal tem três objetivos: **declarar a primeira infância como prioridade política**, garantindo a sua precedência na programação e na execução orçamentárias e financeiras; **assegurar os recursos** para que as políticas sejam realizadas e aprimoradas; e **viabilizar a apuração da execução desses recursos**, a fim de medir e avaliar o montante investido na primeira infância.

O Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI), por exemplo, é um importante instrumento de planejamento e gestão das políticas públicas. No entanto, para que suas ações e estratégias se tornem realidade, é necessário alocar recursos para a sua implementação e alinhar o PMPI aos instrumentos do ciclo orçamentário de forma objetiva e estruturada. Na prática, isso significa traduzir objetivos, metas e diretrizes do PMPI em programas e ações orçamentárias, para que sejam efetivamente executados.

O Marco Legal da Primeira Infância estabelece que os entes federados devem informar à sociedade e à União a soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância, de forma a permitir a identificação do montante de recursos investidos.

Devido à complexidade do orçamento público, a apuração dos investimentos destinados à primeira infância é uma tarefa desafiadora. Algumas abordagens podem auxiliar na orientação e na viabilização desse processo, como o Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A), o Gasto Social para a Primeira Infância (GSPI) e o Orçamento Criança e Adolescente (OCA). Essas metodologias propõem critérios para a seleção, a classificação e a apuração dos dados orçamentários.

O recorte do orçamento por tema – como a primeira infância – é algo inovador e demanda esforço em termos de articulação intersetorial e mobilização de recursos técnicos, além da vontade política. Entretanto, mapear e classificar os recursos ampliam a visão e melhoram a análise do orçamento dos diferentes setores da administração. É, também, uma forma de as equipes se enxergarem no universo do orçamento. Internamente, poder identificar onde e em benefício de quem os recursos são alocados é importante para argumentar na disputa e na mobilização dos recursos.

Para que a comunicação do orçamento público seja eficiente – tanto internamente quanto externamente –, as ações orçamentárias devem ser vinculadas a indicadores das políticas públicas, possibilitando cruzar os investimentos, os avanços e os resultados concretos.

A experiência de Recife (PE)

Embora a falta de clareza em relação à primeira infância ainda predomine na maioria dos orçamentos municipais, dificultando a identificação dos recursos, alguns avanços importantes vêm sendo feitos. Em Recife (PE), por exemplo, foi criado um programa voltado à primeira infância no Plano Plurianual (PPA) de 2022-2025 – que está refletido, também, nas Leis Orçamentárias Anuais (LOAs) de 2022 e 2023 – chamado “Promoção e Fortalecimento da Política da Primeira Infância”, com valor de quase 555 milhões de reais. O PPA foi elaborado em alinhamento com o “Plano Recife 500 Anos” e com os 17 Caminhos Estratégicos nele elencados, sendo um deles o “Suporte transdisciplinar à primeira infância”. O orçamento também assegura recursos para a Secretaria Executiva da Primeira Infância (ver Capítulo 2) – que, em Recife, é vinculada à Secretaria de Educação.

Mapear os recursos relativos à primeira infância na área da educação foi relativamente fácil, uma vez que a organização de seu orçamento já leva em conta o recorte etário da primeira infância na educação infantil. Hoje, qualquer iniciativa da Secretaria de Educação voltada para o público da primeira infância é computada no programa “Promoção e Fortalecimento da Política de Primeira Infância” do PPA.

A identificação dos investimentos nas outras secretarias municipais de Recife ainda é um desafio, mas essa é uma temática constante dentro do Comitê Intersetorial da Primeira Infância. Recife contou com a assessoria técnica da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV) para elaborar e incluir a primeira infância no orçamento. Há uma previsão legal para elaborar e divulgar relatórios anuais de investimentos na primeira infância, que consta na lei que instituiu o Primeiro Plano Decenal para a Primeira Infância do Recife (2020).

Leis que embasam o ciclo orçamentário

O ciclo orçamentário é o processo de planejamento, execução, monitoramento e controle dos orçamentos municipais, estaduais e federal. O ciclo é composto por etapas que articulam a execução das políticas públicas em momentos estratégicos, táticos e operacionais, ancorados na elaboração de três leis: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).



Lei do Plano Plurianual (PPA)

Plano Plurianual (PPA) é a peça central do planejamento orçamentário. **É nele que são determinadas a orientação estratégica do governo, com diretrizes, objetivos e metas de médio prazo, e as prioridades da gestão, traduzidas em programas e ações orçamentárias.**

O PPA faz um planejamento para o período de quatro anos e é elaborado no primeiro ano de cada gestão, mas só entra em vigor no ano seguinte. Assim, sua vigência vai até o final do primeiro ano do próximo mandato, de forma a promover a continuidade administrativa. O PPA pode ser revisado durante sua vigência, por meio de inclusão, exclusão ou alteração de programas.



Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Com base no PPA aprovado, o governo desenvolve, no início de cada ano, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que precisa ser aprovada pelo Poder Legislativo. **Cabe à LDO, segundo a Constituição Federal, o papel de explicitar as metas e as prioridades da administração pública, que irão nortear a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), baseando-se no que foi estabelecido pelo Plano Plurianual.**

Enquanto o PPA configura o plano estratégico do governo a ser implementado durante o mandato, ou seja, a médio prazo, a LDO se apresenta, a cada ano, como instrumento para indicar quais programas do PPA deverão ser priorizados no exercício seguinte, para atingir os objetivos e as metas do PPA.



Lei Orçamentária Anual (LOA)

É a etapa mais operacional do ciclo orçamentário, prevendo as receitas e fixando as despesas do governo para o ano seguinte, indicando quanto será aplicado em cada área e de onde virão os recursos. A LOA é organizada por temas, como saúde, educação, transporte etc., e prevê, também, quanto o governo deve arrecadar, por meio de impostos, taxas e contribuições, para que os gastos programados possam ser executados.

O processo de elaboração da LOA, que passa pelo Legislativo, ocorre anualmente, no segundo semestre, com base na LDO aprovada, que é desenvolvida, apresentada e votada no início de cada exercício. Dessa forma, busca-se assegurar que a LOA esteja em harmonia com os objetivos e metas estabelecidos no PPA.

Orçamento Primeira Infância, São Paulo (SP)

Em 2018, São Paulo (SP) implementou a iniciativa **Orçamento Criança e Adolescente (OCA)**, em parceria com a Fundação Abrinq, para identificar o montante de recursos municipais destinados à proteção e ao desenvolvimento de crianças e adolescentes na capital paulista.

A partir de 2019, a metodologia foi expandida e ajustada para possibilitar o recorte da primeira infância, a fim de mapear e medir os investimentos destinados ao público de 0 a 6 anos. Assim, nasceu o **Orçamento Primeira Infância (OPI)**, que cumpre a exigência de transparência do orçamento estabelecida no Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) da cidade.

A elaboração do OPI gera dois produtos que são disponibilizados para acesso público no site da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC): uma **planilha** com o banco de dados para realizar as análises e demonstrar os resultados, e uma **nota técnica**, que explicita o processo e a metodologia da construção do orçamento temático.

A primeira etapa do OPI consiste em identificar as ações orçamentárias que têm relação com a primeira infância e entender a natureza dessa relação. Na prática, isso significa analisar as mais de 5 mil linhas da LOA de São Paulo e **classificar as ações orçamentárias em três categorias: (i) exclusivas para a primeira infância; (ii) não exclusivas para a primeira infância; e (iii) não se aplicam à primeira infância.**

Entre as ações exclusivas, estão aquelas inseridas no programa “**Proteção e Desenvolvimento Integral na Primeira Infância**” do PPA 2022-2025 e das seguintes LOAs de São Paulo. **O programa dá destaque à pauta da primeira infância no planejamento orçamentário, e é composto por 25 ações orçamentárias voltadas integralmente ao público de 0 a 6 anos.**

Reconhecidas e excluídas as ações orçamentárias que “não se aplicam à primeira infância”, o próximo passo consiste na análise das ações identificadas como “exclusivas” e “não exclusivas” para a primeira infância. Na primeira categoria se enquadram, por exemplo, aquelas relacionadas à educação infantil, que já têm o recorte de primeira infância em sua origem. Essas ações são mais fáceis de mapear e seu valor é computado integralmente na soma do OPI.

O Orçamento Primeira Infância (OPI) é divulgado anualmente na Semana Municipal da Primeira Infância, dentro do balanço anual do PMPI. O apoio da Secretaria do Governo Municipal, responsável pela coordenação intersetorial da política, é fundamental para promover a visibilidade e a utilidade do OPI, assegurando a sua continuidade.

Como classificar ações não exclusivas à primeira infância

O cômputo das ações classificadas como “não exclusivas para a primeira infância” é mais complexo, pois elas beneficiam outros grupos populacionais além da primeira infância. Nesses casos, é utilizado um índice de proporcionalidade variável, calculado de acordo com o nível de relação da ação com o público-alvo. **O valor mínimo do índice corresponde a 0,09, que é a proporção da população de 0 a 6 anos em relação ao número de habitantes do município – 1,1 milhão de bebês e crianças de até 6 anos, frente à população total estimada em 11,8 milhões.** As estimativas têm como fonte a Fundação Seade, do Governo do Estado de São Paulo.

Assim, o cálculo dos valores das ações “não exclusivas” é realizado por meio da aplicação desse índice, que varia entre o valor mínimo de 0,09 e outros valores que se aproximam do valor 1 – que corresponde à “exclusividade”, ou seja, às ações integralmente voltadas para a faixa etária da primeira infância. As secretarias têm um papel fundamental no apoio à identificação e caracterização das ações com o público-alvo. Um dos maiores desafios metodológicos do OPI é, justamente, aprimorar e padronizar os índices, de forma a assegurar a acuracidade dos dados e refletir, da maneira mais fiel possível, a realidade dos programas e dos serviços públicos ofertados.

Por fim, o montante dos investimentos destinados à primeira infância é calculado a partir da soma dos valores das ações “exclusivas” e “não exclusivas”. Considera-se, ainda, o nível de execução dos recursos de cada ação, mensurado por meio dos valores empenhados e liquidados, ao final do exercício – ou seja, entre os valores que o poder público se comprometeu com a despesa e o que foi adquirido/contratado. Os dados da execução orçamentária são fundamentais para a leitura acertada do orçamento público.

Orçamento regionalizado

Outro aspecto a ser destacado no orçamento da cidade de São Paulo é a regionalização do processo orçamentário, uma estratégia necessária para reduzir as desigualdades socioespaciais – incluindo as que afetam a primeira infância –, contribuindo para a **alocação mais efetiva e racional dos recursos** e assegurando que sejam aplicados de acordo com as características, **necessidades e especificidades de cada território**. A estratégia também ajuda a identificar disparidades, evitando que valores continuem a ser destinados a áreas que já contam com mais infraestrutura e recursos, o que elevaria as desigualdades já existentes.

Com o avanço dessa estratégia, o município de São Paulo incorporou ao PPA 2022-2025 o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público Municipal, desenvolvido em parceria com a Fundação Tide Setúbal. O índice é composto por indicadores de vulnerabilidade social, infraestrutura urbana e demografia, e é calculado para cada uma das 32 subprefeituras da cidade.

Execução do OPI São Paulo 2022

O OPI representou **18% das despesas totais empenhadas e 16% das despesas liquidadas pelo município de São Paulo**, participação que se mantém estável desde o início da aplicação da metodologia, em 2019.

R\$12,9 bilhões

Orçamento inicial previsto na
Lei Orçamentária Anual (LOA)

R\$15,9 bilhões

Orçamento empenhado

R\$13 bilhões

Orçamento liquidado
+ 15% em relação a 2021

Fonte: Prefeitura de São Paulo

Apuração do OPI São Paulo: Passo a passo

Etapa 1: Analisar LOA

Acessar a Lei Orçamentária Anual (LOA) e fazer uma análise minuciosa de todas as linhas orçamentárias.

Etapa 2: Classificar ações orçamentárias

Classificar as linhas orçamentárias entre as que não se aplicam à primeira infância, as que são exclusivas à primeira infância e as que não são exclusivas à primeira infância.

Não se aplicam à primeira infância

Não têm relação com o público, são descartadas.

Exclusiva à primeira infância

O público é formado 100% pelo público da primeira infância. São incluídas integralmente.

Etapa 3: Identificar orçamento previsto

Somar o valor integral das linhas exclusivas com o valor proporcional das linhas não exclusivas.

Não exclusiva à primeira infância

Parte do público é formado pela primeira infância. São incluídas proporcionalmente.

Etapa 4: Apurar execução orçamentária

Ao final do exercício, apurar o nível de execução de todas as ações exclusivas e não exclusivas (valores empenhados e liquidados).

Nesses casos, utiliza-se um nível de proporcionalidade, segundo a relação da ação com o público. O menor índice é 0,09, que é a proporção de crianças de 0 a 6 anos em relação ao número de habitantes do município de São Paulo. Em ações para crianças e adolescentes, por exemplo, esse índice aumenta, pois a proporção de crianças de 0 a 6 anos é maior.

Primeira Infância Primeiro, Boa Vista (RR)

A previsão explícita da primeira infância nas peças orçamentárias de Boa Vista (RR) foi determinada pelo Plano Municipal pela Primeira Infância 2020-2030 da cidade. Para dar andamento ao desafio, o município contou com o apoio da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV) que, em 2021, capacitou e auxiliou as equipes técnicas a identificar e destacar a primeira infância no orçamento municipal.

A metodologia teve como base o Orçamento Criança e Adolescente (OCA), com oito indicadores selecionados do “Portal da Primeira Infância”, plataforma feita pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás dentro do Pacto Nacional pela Primeira Infância.

Com isso, foram mapeadas 29 ações – exclusivas e não exclusivas para a primeira infância – vinculadas a nove órgãos municipais, criando o programa orçamentário “Primeira Infância Primeiro” no Plano Plurianual (PPA) de 2022-2025.

O mapeamento das ações exclusivas e não exclusivas em áreas como obras e habitação foi desafiador no início, mas, por outro lado, várias secretarias que não se consideravam conectadas à agenda da primeira infância passaram a enxergar o seu papel e a sua contribuição de forma concreta. Na Secretaria Municipal de Obras, por exemplo, foram identificados praças e parques com foco na primeira infância e, a partir disso, passaram a considerar esses investimentos de forma específica.

Cálculo dos investimentos não exclusivos para a primeira infância

Com metodologia similar à utilizada na cidade de São Paulo, em Boa Vista, os investimentos não exclusivos para a primeira infância são calculados com a aplicação de índices de proporcionalidade. O índice geral, de 11,47%, corresponde à proporção da população de 0 a 6 anos no município, de acordo com o Censo 2010 (IBGE), e é aplicado às ações que beneficiam a população como um todo. Outras ações, que atingem a primeira infância em outra proporção, são computadas com índices correspondentes. Na Secretaria de Gestão Social, por exemplo, para ações destinadas ao público de 0 a 18 anos incompletos, é aplicado um índice de 36,19%, já que é essa a proporção da primeira infância neste recorte populacional.

Na Lei Orçamentária (LOA) de 2023, o “Demonstrativo de recursos a serem aplicados direta ou indiretamente em ações voltadas à primeira infância” elenca as 82 ações exclusivas e não exclusivas – 53 a mais do que as mapeadas no PPA de 2002-2025 – com as respectivas unidades orçamentárias e os valores, que totalizam R\$ 149.280.316,18.



O orçamento do programa intersetorial Família que Acolhe (ver Volume 2) entra como ação exclusiva de primeira infância no orçamento de Boa Vista (RR) – ou seja, 100% do empenho desta ação orçamentária é incluído no orçamento do município voltado à primeira infância. Foto: Diane Sampaio.

A apuração dos recursos investidos na primeira infância ao final do exercício foi analisada pela primeira vez em 2022. O relatório demonstra os valores investidos pelas diferentes áreas e órgãos, comparando os valores que foram empenhados e liquidados com os que estavam previstos na LOA. Dessa forma, a prefeitura pretende ampliar a transparência do orçamento e realizar uma prestação de contas sobre os investimentos na primeira infância.

O comprometimento das equipes e o apoio das lideranças, sobretudo do prefeito, foram importantes para a implementação, a sustentabilidade e o aprimoramento da metodologia, que é um processo contínuo. *“O processo está sendo aperfeiçoado, e o levantamento ainda não reflete 100% dos investimentos em prol da primeira infância. Mas já é um grande avanço quando comparado aos levantamentos anteriores”*, conta Márcio Vinicius de Souza Almeida, Secretário Municipal de Finanças.

O demonstrativo da primeira infância e as respectivas análises são utilizados em reuniões do Comitê da Primeira Infância e em reuniões de secretariado.

Para facilitar e institucionalizar a apuração dos recursos, a prefeitura tem a intenção de ajustar o seu software de gestão financeira, incluindo marcadores específicos e parametrizando o sistema com os índices utilizados para calcular os gastos não exclusivos para a primeira infância. Assim, espera-se que os relatórios e os demonstrativos sejam gerados de forma automática, e possam ser extraídos sempre que necessário.

Atualmente, o levantamento e a análise são realizados uma vez ao ano, ao término do exercício. A intenção é que o processo se torne mais simples e automatizado, e passe a fazer parte da rotina do ciclo orçamentário do município.

5

Política pública baseada em dados



A governança baseada em dados é fundamental para a eficiência administrativa e para o impacto positivo das políticas públicas, uma vez que transforma o processo decisório em uma jornada mais segura, ancorada em evidências e iluminando possíveis obstáculos ou oportunidades. Com informação de qualidade, é possível compreender as necessidades de diferentes territórios, identificar áreas prioritárias, desenhar políticas de forma mais assertiva e alocar recursos de maneira eficiente.

Para ter os dados em mãos na hora da tomada de decisão, é importante contar com uma estrutura confiável que reúna e atualize as informações constantemente. Ao mesmo tempo, a equipe deve estar sensibilizada e instrumentalizada, com as habilidades necessárias para interpretar e utilizar os dados. Isso pode requerer ajustes na estrutura e na forma de trabalho, incluindo desde a reestruturação organizacional em si até a adequação tecnológica ou uma nova cultura de compartilhamento de dados entre as secretarias.

Alguns municípios criam secretarias especializadas em dados e tecnologia, com o papel de liderar a implementação da nova cultura. Tais secretarias não são apenas um ponto para a coleta e análise de dados, mas também agentes catalisadores na capacitação dos demais setores, transformando a informação em uma ferramenta mais acessível.

Mogi das Cruzes (SP), por exemplo, criou a Secretaria de Transparência e Dados Abertos em 2023. *“O principal desafio é formar as pessoas. Trouxemos expertise, conexão com cidades mais avançadas nesse processo e decidimos olhar para dentro e formar as pessoas. Agora, o desafio é tornar isso uma cultura. Todos os envolvidos precisam entender o que fazem e por que fazem, e como o trabalho com dados torna as políticas públicas melhores”*, explica Severino Neto, primeiro secretário da pasta.

Segundo Severino, essa nova cultura organizacional aprimora os índices de desempenho, otimiza o uso do orçamento público e melhora o trabalho dos servidores. *“Quando a gente fala em integrar bases de dados da saúde, educação e assistência social para identificar problemas, a gente fala de agilizar o acesso das crianças à escola e às políticas de proteção social, por exemplo”*, complementa.

Ao integrar dados de diferentes secretarias, ganha-se uma visão mais abrangente e precisa das necessidades das crianças e suas famílias. Saber quais são os bairros com maiores índices de vulnerabilidade, com mais gestantes e bebês, ou com menos áreas verdes pode guiar políticas de construção de creches e de praças. Dados de abandono escolar de meninas adolescentes por gravidez podem apoiar políticas de educação sexual, ou, ainda, uma busca ativa para garantir pré-natais e apoios psicológicos.

Ao compartilhar e analisar os dados de forma colaborativa, as secretarias podem identificar interseções entre suas áreas de atuação, permitindo uma resposta mais efetiva e coordenada às necessidades da primeira infância. A abordagem intersetorial amplia a compreensão dos problemas, fortalece as políticas públicas e potencializa os recursos.

“Precisa ser uma iniciativa da prefeitura como um todo, não restrita a uma única secretaria. Essa abordagem fortalece a intersetorialidade e possibilita a ampliação da colaboração entre diferentes áreas e setores municipais”, explica Filipe Rocha, presidente do Instituto de Tecnologias Geosociais (ITGS).

Monitoramento e avaliação na gestão eficiente

O monitoramento e a avaliação são processos fundamentais para uma administração municipal eficaz e responsiva, e possibilitam identificar precocemente problemas e oportunidades em programas e ações em desenvolvimento.

Apesar dos termos frequentemente aparecerem juntos, eles têm funções distintas. O monitoramento é um processo contínuo de acompanhamento do andamento e do progresso de uma iniciativa, e funciona para descrever efeitos mais tangíveis, trazendo fatores do dia a dia de sua execução. Já a avaliação é um processo pontual, com dados de resultados para uma análise mais profunda. O objetivo é sempre investigar hipóteses sobre a implementação, entender os resultados alcançados, os impactos e o custo-benefício da intervenção.

Algumas questões que norteiam as ações de monitoramento e avaliação é saber se as intervenções estão no caminho certo, se estão sendo implementadas conforme planejado, se o público-alvo está sendo atendido, se os resultados são os esperados ou quais os impactos desejados e indesejados gerados.

Indicadores para diferentes fases da gestão

Há dois tipos de dados: aqueles vinculados a indicadores que mostram os esforços da política – como insumo, mão de obra, investimento etc. – e aqueles referentes aos efeitos da política aplicada – como os resultados e impactos da intervenção. Diferenciar esses dois tipos de dados é importante para entender em que momento essas informações precisam ser levantadas.

Dados de antes da intervenção são importantes para realizar diagnósticos de situação, definir o problema e desenhar a melhor intervenção e quais serão os insumos necessários. Dados durante o processo de implementação apoiam no monitoramento e na avaliação, com a revisão do planejamento e correção de desvios. Após a implementação, os dados trazem a avaliação do alcance dos resultados, de metas e dos impactos resultantes.

Pilares para uso de dados em políticas públicas



Capacitação

A capacitação dos servidores públicos é essencial para não apenas promover a adesão individual, mas também cultivar a mentalidade organizacional voltada para a valorização da informação qualificada, fazendo com que a política pública baseada em dados se torne parte integrante da cultura da administração municipal.



Transparência

Compartilhar as informações com a sociedade ajuda a promover a transparência governamental. Com informações acessíveis, os cidadãos podem acompanhar o desempenho do governo.



Ajustes de rotas

Avaliar políticas significa não ter medo de ajustar rotas. Números negativos nem sempre traduzem um programa ruim, mas podem mostrar mudanças necessárias que devem ser tomadas para que as verbas públicas sejam usadas de maneira eficaz.



Estrutura de governança

Alguns municípios possuem secretarias voltadas para o trabalho com dados. No caso de projetos específicos ou especiais, é importante que estejam alocados junto a estruturas estratégicas da gestão, como o gabinete do prefeito ou a secretaria de governo.



Comunicação

A forma de visualização e comunicação dos dados precisa ser compreensível para diferentes públicos, transmitindo informações complexas de maneira acessível.



Trabalho constante

Os dados devem estar sempre atualizados. O monitoramento e a análise de indicadores permitem que os governos avaliem o impacto de suas políticas ao longo do tempo e são essenciais para determinar se os objetivos estão sendo alcançados e enfrentar desafios emergentes.

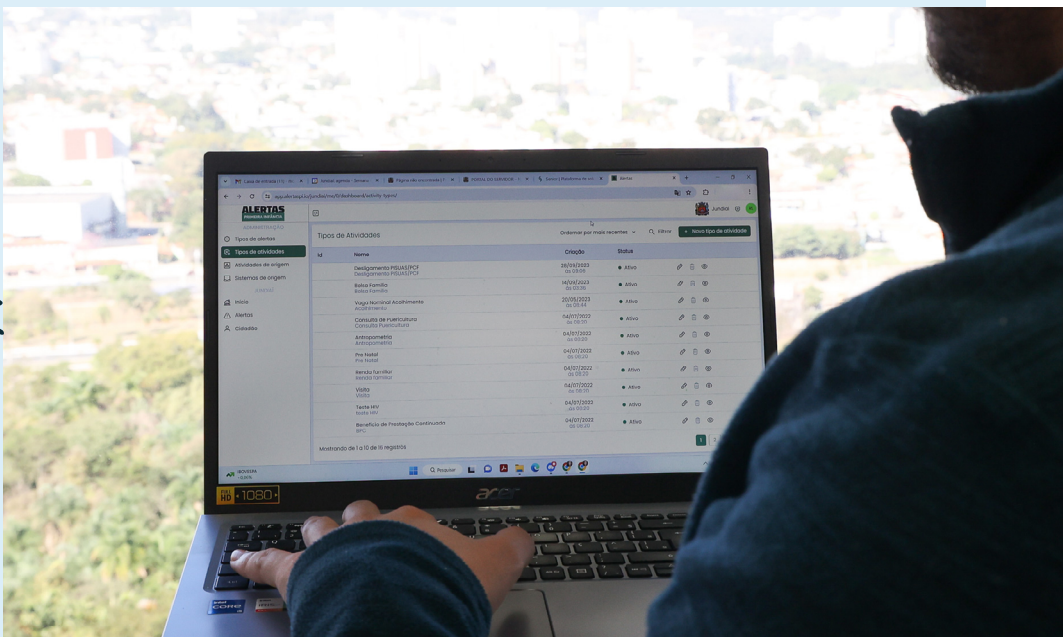
Alertas Primeira Infância: Implementação em Jundiaí (SP)

O projeto Alertas Primeira Infância, fruto da parceria entre o Instituto de Tecnologias Geo-Sociais (ITGS) e a Fundação Van Leer dentro da iniciativa Urban95, tem como objetivo fortalecer a cultura do uso de dados e identificar crianças e gestantes em situação de risco nos municípios. Utilizando uma plataforma que integra dados de diversas áreas – como saúde, assistência social e educação – para identificar situações de vulnerabilidade e apoiar políticas públicas assertivas para bebês, crianças pequenas e cuidadores, o projeto apoia os municípios a desenvolver ações tecnológicas para aprimorar e monitorar a qualidade de vida na primeira infância.

“O Alertas captura informações existentes, as consolida e identifica pessoas que utilizaram ou não determinado serviço. Por exemplo, todas as crianças beneficiárias de programas sociais que não estão matriculadas na creche nem na lista de espera. Quando elas não estão incluídas, isso gera um alerta”, explica Filipe Rocha, presidente do ITGS. A partir da identificação dos casos, a equipe precisa estabelecer um protocolo para intervir na situação – no caso de uma criança fora da escola, por exemplo, garantir que seu direito seja estabelecido.

Nesse contexto, a cidade de Jundiaí (SP) adotou a plataforma Alertas Primeira Infância, utilizando os cadastros das Unidades de Gestão de Promoção da Saúde, de Educação e de Assistência e Desenvolvimento Social para cruzar os dados e emitir alertas. Essa integração de dados não apenas identifica situações de risco, mas também possibilita a tomada de decisões que impactam diretamente no bem-estar da criança e da gestante. O sistema foi implantado pela prefeitura em agosto de 2022, com um projeto piloto na nova Unidade Básica de Saúde (UBS) São Camilo.

De acordo com Larissa Souza, coordenadora na Unidade de Gestão de Assistência e Desenvolvimento Social da Prefeitura de Jundiaí, os profissionais da unidade receberam bem o sistema, principalmente por sua interface intuitiva e facilidade de acesso. Um dos pontos destacados é a geração automática de alertas, facilitando a atuação dos servidores na linha de frente. Além disso, a personalização da visualização dos alertas permite que a equipe planeje ações específicas com base nas necessidades identificadas. **A funcionalidade de filtragem por bairros é uma das grandes vantagens: diante de um aumento expressivo de adolescentes gestantes em uma região específica, por exemplo, a equipe identifica prontamente as necessidades locais e planeja de forma proativa a implementação de serviços, oficinas, rodas de conversa e outras medidas.**



Desde a implementação do projeto, em 2022, até agosto de 2023, um total de 3.333 alertas foram resolvidos com sucesso em Jundiá. Destes, 1.033 foram na área da saúde, 1.285 alertas na assistência social e 1.015 alertas na área da educação. Foto: Prefeitura de Jundiá.

Alertas que identificam crianças em atraso nas consultas de puericultura ou gestantes que não realizaram consultas odontológicas, testes de HIV ou sífilis na área da saúde permitem uma intervenção precoce, garantindo o acompanhamento adequado da saúde infantil e materna. Isso não só melhora os índices de saúde da população como também reduz custos ao evitar complicações decorrentes da falta de cuidados preventivos.

“Antes, o processo para receber uma informação da UBS de que uma criança estava fora da escola era demorado. Com o Alertas, a informação é compartilhada mais rapidamente. E a criança é a mesma: aquela que frequenta a UBS, que deveria estar matriculada na escola, que enfrenta vulnerabilidade social e que precisa ser identificada pelos serviços de desenvolvimento social. A interseção entre diferentes setores é o principal benefício”, avalia Adriana Uemori, assessora de políticas públicas para as infâncias na prefeitura de Jundiá e representante do GT Intersetorial “Criança na Cidade”.

Como funcionam os Alertas Primeira Infância



Identificação do problema

Exemplo: criança não comparece à consulta agendada.



Alerta gerado

O sistema aponta a pendência na UBS, no CRAS ou na escola, gerando um alerta.



Uso da informação

Serviços se comunicam para a busca dessa família, para orientar e direcionar o atendimento.

Os alertas implementados em Jundiá



Saúde

- Criança em atraso na consulta de puericultura
- Gestante que não realizou consulta odontológica
- Gestante que não realizou teste de HIV
- Gestante que não realizou teste de sífilis



Educação

- Criança fora da escola
- Criança fora da creche



Assistência social

- Gestante no CadÚnico menor de 16 anos
- Sobrepeso e baixo peso de crianças na primeira infância no CadÚnico
- Crianças em situação de vulnerabilidade no CadÚnico
- Crianças com deficiência no CadÚnico
- Crianças de primeira infância em acolhimento



Intersetorial

- Criança com suspeita de violência

Gestão intersetorial do sistema de dados

Em Jundiá, a gestão dos Alertas é conduzida por uma governança conjunta, em que diferentes áreas desempenham papéis específicos para garantir o sucesso do projeto. A Unidade de Gestão de Governo e Finanças lidera a articulação intersetorial, enquanto a Companhia de Informática de Jundiá é responsável pelos alinhamentos e providências técnicas. Por outro lado, as Unidades de Gestão de Promoção da Saúde, de Educação e de Assistência e Desenvolvimento Social assumem a operacionalização do projeto, recebendo os alertas e atuando para sua resolução. Cada uma dessas três áreas conta com um gerente, que é responsável por liderar suas respectivas equipes, fornecer treinamentos e monitorar as unidades de gestão. Esses gerentes, por sua vez, foram capacitados pelo ITGS para implementar o projeto e operar a plataforma.

Essa gestão conjunta é fundamental para o sucesso do projeto, pois permite uma abordagem integrada e coordenada entre diferentes áreas da administração municipal. A colaboração entre as equipes promove uma visão holística das necessidades da comunidade, possibilitando uma resposta mais ágil e adequada às demandas emergentes. Além disso, a atuação conjunta dos gerentes de cada área permite uma supervisão mais abrangente e um alinhamento estratégico das ações, contribuindo para maximizar os recursos disponíveis e otimizar os resultados.

Alertas Primeira Infância

Tempo de atuação: Desde 2022.

Objetivo: Identificar crianças e gestantes em situação de risco no município e adotar intervenções de modo a prevenir e corrigir vulnerabilidades.

Público-alvo: Servidores e técnicos (utilização da plataforma), gestantes e crianças de 0 a 6 (beneficiários finais).

Secretarias envolvidas: Unidade de Gestão de Governo e Finanças, Companhia de Informática de Jundiá, Unidade de Gestão de Educação, Unidade de Gestão de Promoção da Saúde e Unidade de Gestão de Assistência e Desenvolvimento Social.

Etapas percorridas: 1. Mapeamento de serviços e bases de dados utilizadas > 2. Validação do mapeamento e definição dos alertas de risco > 3. Coleta de dados > 4. Definição das equipes e formações presenciais (saúde, educação e assistência) > 5. Implantação de projeto piloto no bairro São Camilo > 6. Implantação total do projeto, abarcando a totalidade do município > 7. Monitoramento e avaliação do programa.

BigData, Fortaleza (CE)

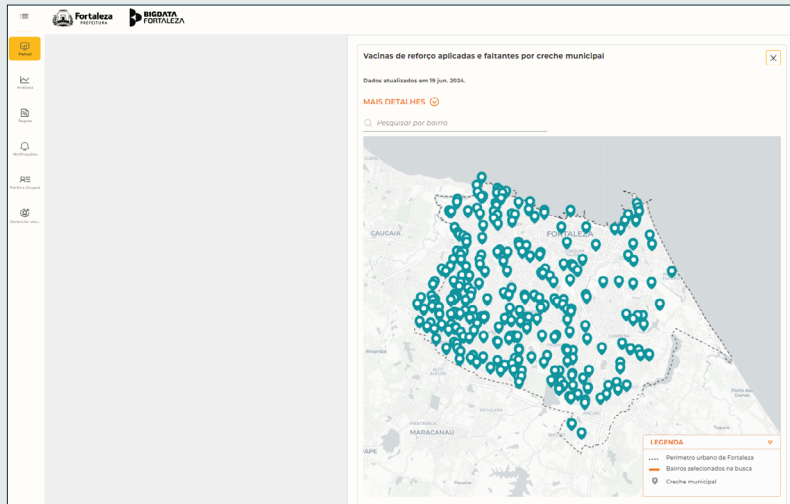
No início de dezembro de 2023, cerca de 1.200 crianças de 0 a 3 anos foram vacinadas no Centro de Educação Infantil (CEI) Maria Dalva dos Santos, em Fortaleza (CE). A ação foi organizada pela Secretaria Municipal de Saúde (SMS) que, ao acessar as informações da plataforma BigData Fortaleza, conseguiu identificar rapidamente quais crianças estavam com vacinas atrasadas e planejar uma campanha de vacinação eficiente e direcionada, incluindo uma campanha de busca-ativa. Isso foi possível graças ao cruzamento de dados de crianças matriculadas em creches, originários da Secretaria Municipal de Educação (SME), com os prontuários eletrônicos da SMS.

A primeira experiência se concentrou no CEI Maria Dalva dos Santos. *“Entramos em contato com a SME para que a creche fizesse o comunicado aos pais”,* conta Vanessa Soldatelli, coordenadora de imunização da SMS de Fortaleza. No dia da campanha, a equipe de saúde mais próxima compareceu à creche com as vacinas necessárias, verificou a situação de cada criança no prontuário eletrônico e atualizou as informações.

Expandindo as ações, atualmente, o setor de imunização da SMS tem utilizado as análises geradas pelo BigData Fortaleza para campanhas de vacinação em creches com altas taxas de abandono. Segundo a coordenadora, a visualização do mapa da cidade traz sinalizações como o número de crianças com vacinas faltantes e a taxa de abandono de cada creche, permitindo que o trabalho seja realizado por prioridade. *“O BigData nos ajudou a criar estratégias bem específicas e eficientes para melhorar as coberturas vacinais”,* afirma Vanessa.

Plataforma de dados

O BigData Fortaleza é uma plataforma que auxilia servidores e gestores públicos da prefeitura da capital cearense a visualizar informações, interpretar dados e prever demandas relacionadas à primeira infância. O sistema integra e cruza dados de diferentes áreas – como saúde, assistência social e educação – transformando-os em informações estratégicas para cada secretaria. **Dá pra saber, por exemplo, quais gestantes não estão em dia com o pré-natal, quais crianças estão com vacinas atrasadas e até prever o número de creches e vagas que serão necessárias em uma região a partir do número de nascidos.** *“A tecnologia permite orientar a elaboração de políticas públicas mais assertivas para a primeira infância, desde a prestação de serviços até a gestão dos gastos públicos”,* conta Angélica Leal, secretária da Coordenadoria Especial da Primeira Infância de Fortaleza (Cespi).



O projeto piloto do BigData, lançado em setembro de 2023, focou em dados que apoiem as políticas de primeira infância do município, envolvendo as Secretarias Municipais de Educação e de Saúde, e a Coordenadoria Especial de Primeira Infância (Cespi). Foto: GREat/UFC.

A iniciativa é do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Fortaleza (Iplan Fortaleza), órgão da prefeitura, e do Grupo de Redes de Computadores, Engenharia de Software e Sistemas (GREat) da Universidade Federal do Ceará (UFC), que iniciaram o projeto em julho de 2022. A equipe multidisciplinar do GREat é responsável por executar o BigData, sob coordenação da professora dra. Rossana Maria de Castro.

Como o BigData Fortaleza funciona

A primeira etapa é a aquisição dos dados. Para isso, as secretarias disponibilizam seus bancos de informações para a plataforma. “Alguns dados são atualizados diariamente, já outros podem demorar uma quinzena ou um mês, dependendo da fonte desse dado e da equipe de tecnologia de cada secretaria”, explica a professora Rossana. Também são usadas fontes de dados públicos, como o DataSuS (Ministério da Saúde) e o Inep (Ministério da Educação).

Em seguida, o sistema integra e processa as informações. Como cada secretaria demanda dados específicos, a plataforma executa análises de registros históricos e dos dados atuais para responder a essas demandas. Os resultados são apresentados em gráficos, tabelas, mapas e relatórios de fácil compreensão para gestores e determinados servidores técnicos, escolhidos em cada pasta. Rossana explica: “O projeto foi inicialmente pensado para que os dados chegassem aos secretários. Em determinado momento, foram acrescentados no recebimento outros servidores que cada secretaria identificou como necessários para tomadas rápidas de decisão”.

ESTUDO DE CASO

Passo a passo: Como funciona

Aquisição de dados

As secretarias da prefeitura de Fortaleza disponibilizam o acesso constante a bancos de dados e sistemas de informações municipais.



Integração

O BigData Fortaleza coleta, seleciona e integra dados das secretarias da cidade e de outras bases importantes de informações para a gestão pública.



Processamento

A plataforma digital utiliza a tecnologia de big data para processar automaticamente um grande conjunto de dados integrados.



Análise

O BigData Fortaleza realiza análises de registros históricos e dados atualizados para responder às questões específicas solicitadas pelos gestores municipais.



Visualização

A plataforma apresenta os resultados da pesquisa, por meio de gráficos, tabelas e relatórios de fácil leitura e interpretação.



Inferência

Além da identificação de demandas imediatas e situações atuais, as técnicas de *machine learning* permitem a previsão de cenários futuros que auxiliam no planejamento e na administração pública.



Fonte: Prefeitura de Fortaleza

Desenvolvimento da plataforma

O projeto contou com a participação dos gestores municipais durante toda a elaboração, desde a definição dos problemas até a revisão de protótipos e testes na plataforma. Como primeiro passo, foi escolhido um desafio inicial – determinar a demanda por vagas em creches – e perguntas estratégicas relacionadas a esse desafio. De julho a dezembro de 2022, a equipe de desenvolvimento da plataforma trabalhou nessas questões, chegando-se às seguintes análises possíveis: relação entre oferta e demanda de vagas por creche; predição da população de 0 a 3 anos e de vagas ofertadas ao longo dos anos; predição da população de 0 a 3 anos por bairros; e relação entre número de creches e IDH dos bairros.

Na etapa seguinte, ao longo do primeiro trimestre de 2023, os esforços foram direcionados para outros desafios, como o atendimento personalizado às gestantes e vacinação em creches. Como resultados, outras análises surgiram: número de gestantes por bairro e crianças matriculadas em creche com vacinas faltantes.

Todos os processos seguem as normas da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). A previsão é que mais áreas sejam incluídas futuramente no projeto, como a Secretaria de Direitos Humanos e Desenvolvimento Social e a Coordenadoria Especial de Políticas sobre Drogas.

BigData Fortaleza

Tempo de atuação: Desde setembro de 2023.

Objetivo: Auxiliar a gestão pública a visualizar informações, interpretar dados e prever demandas relacionadas à primeira infância, a partir da integração de informações de diferentes áreas.

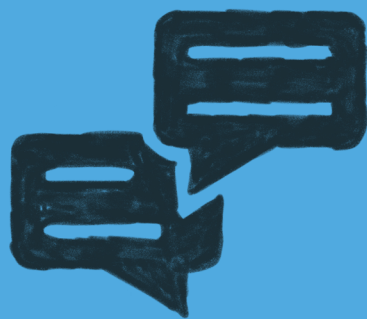
Público-alvo: Gestores municipais e equipes técnicas.

Secretarias envolvidas: A iniciativa é do Instituto de Pesquisa e Planejamento de Fortaleza (Ippplan Fortaleza) e do Grupo de Redes de Computadores, Engenharia de Software e Sistemas (GREat) da Universidade Federal do Ceará (UFC). O projeto piloto envolve as Secretarias Municipais de Educação e de Saúde, e a Coordenadoria Especial de Primeira Infância (Cespi).

Etapas percorridas: 1. Escolha do desafio inicial: demanda por vagas em creches > 2. Formulação de perguntas estratégicas > 3. Desenvolvimento das análises que respondem ao desafio > 4. Escolha de outros desafios: atendimento personalizado a gestantes e vacinação em creches > 5. Desenvolvimento das análises que respondem aos novos desafios > 6. Monitoramento e avaliação da plataforma.

6

Formação e sensibilização



Para implementar, monitorar e garantir a continuidade de políticas públicas de primeira infância, profissionais de diferentes hierarquias – da alta gestão aos profissionais que lidam diretamente com o público-alvo – precisam estar conceitualmente alinhados e engajados com relação à pauta. Para isso, é fundamental ofertar ações de sensibilização e formação para gestores e servidores de diferentes áreas e também para a sociedade. Seja por meio de cursos, oficinas, rodas de conversa ou campanhas de comunicação, essas iniciativas permitem que as equipes técnicas se mantenham atualizadas, motivadas e confiantes para seguir com esse compromisso, e que a população esteja informada para demandar do poder público o cumprimento dos direitos de bebês, crianças pequenas e seus cuidadores.

Para viabilizar essas ações formativas, os municípios podem estabelecer parcerias com entidades como universidades, instituições de ensino locais, organizações que atuam na área da infância, especialistas, parceiros etc. A formação e a sensibilização podem se dar por meio de diversos formatos, como cursos (presenciais, on-line ou híbridos), palestras com especialistas, oficinas, rodas de conversa, visitas técnicas e outros. A escolha de parceiros e formatos dependerá das necessidades e realidades locais.

O envolvimento direto de prefeitos(as) e secretários(as), a participação de servidores de todas as áreas e de diferentes níveis hierárquicos e o compartilhamento de responsabilidades entre as secretarias nessas iniciativas são fatores que fazem a diferença. O apoio das altas lideranças estimula o quadro técnico a se comprometer com a pauta e a inclusão de outras secretarias, além da tradicional tríade saúde-educação-assistência, permite sua capilarização em toda gestão. Essa é uma forma de reforçar a primeira infância como uma prioridade contínua e transversal.

Cirandas Formativas

As Cirandas Formativas, organizadas pelo CECIP dentro da iniciativa Urban95, começaram em Sobral (CE), em 2021, com o objetivo de sensibilizar técnicos e gestores, além de alinhar todos na pauta da primeira infância, tornando-a prioridade nas políticas do município. Cerca de 230 profissionais de sete secretarias participaram de oito encontros temáticos mensais. A coordenação geral ficou a cargo da Secretaria de Direitos Humanos e Assistência Social (Sedhas), que articulou a participação das demais pastas na organização das atividades de cada encontro.

As reuniões ocorreram de forma híbrida: as equipes se reuniam presencialmente para acompanhar, juntas, a palestra do especialista, realizada de modo virtual. Após a participação dos convidados e a apresentação de conteúdos, havia atividades de discussão e trabalho em subgrupos dentro do tema apresentado.

As Cirandas foram fundamentais para alinhar conhecimentos e fortalecer a integração entre as secretarias de Sobral. **Na avaliação realizada ao fim dos encontros, 90% dos participantes afirmaram que a formação ampliou seus conhecimentos sobre a primeira infância e 92%, que contribuiu para a consolidação da intersetorialidade. Antes de participar do ciclo formativo, apenas 31% afirmava ser capaz de explicar a importância da primeira infância. Após participarem dos encontros, esse número subiu para 68%.**

O formato que Sobral adotou, de um encontro por mês e oito encontros no total, funcionou para a cidade, mas outros municípios podem adotar organizações distintas. Algumas orientações, no entanto, são essenciais para ter bons resultados. Uma delas é garantir a presença de secretários, gestores e técnicos de todas as áreas e de diversos níveis hierárquicos, para alinhar o conhecimento e consolidar a visão da gestão pública sobre a primeira infância. *“Todos os profissionais – do gestor a quem trabalha diretamente com as crianças – deve entender os conceitos e pensar como sua atuação agrega às outras áreas e como é possível trabalhar junto para fazer uma política pública mais robusta”,* afirma Rafaela Pacola, responsável por coordenar as Cirandas Formativas no CECIP.

Nos anos seguintes, as Cirandas Formativas chegaram a outras cidades, com outros formatos – Benevides (PA), Boa Vista (RR), Campinas (SP), Canoas (RS), Caruaru (PE), Cascavel (PR), Colinas (RS), Crato (CE), Pelotas (RS), Salvador (BA) e Teresina (PI) realizaram a formação. Ao todo, quase mil pessoas já participaram da iniciativa nesses municípios.



Os encontros das Cirandas Formativas são uma oportunidade de as equipes de diferentes pastas se encontrarem presencialmente para discutir o trabalho que está sendo realizado sobre a primeira infância. Antes ou depois da palestra realizada por um especialista, sugere-se que os participantes se reúnam em atividades de compartilhamento de informações. Acima, encontro de finalização de ciclo em Crato (CE). Foto: Thiago Américo.

O primeiro momento formativo nas cidades, em geral, acontece com a presença do(a) prefeito(a) e de secretários. Além disso, cada secretaria assume a condução de um encontro cujo tema tenha relação com sua prática. Ao final, um certificado é entregue, o que torna a participação mais efetiva.

Garantir que haja temas variados entre os encontros faz com que diferentes áreas percebam sua influência no desenvolvimento integral das crianças. Entre os temas já abordados, estão: diversidade, inovação dos serviços, educação não violenta, a criança e a cidade, desemparedamento das infâncias e a criança como produtora cultural.

Comunicação para a primeira infância

Além de sensibilizar e formar gestores e servidores, é crucial para as cidades incluir a população nas estratégias de divulgação de conteúdo, para que ela possa demandar políticas públicas eficazes. A equipe de comunicação do município, assim, desempenha um papel fundamental na sensibilização e formação tanto da gestão pública quanto da sociedade. *“Essa sensibilização é importante para que as pessoas entendam os direitos da primeira infância”*, explica Paula Perim, diretora de Sensibilização da Sociedade da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.

Paula recomenda estratégias como o trabalho com redes sociais e influenciadores que falem sobre o tema, o engajamento da mídia local para a cobertura de eventos, audiências e inauguração de projetos, e até a formação de jornalistas no tema, para que eles considerem a perspectiva da primeira infância em suas pautas cotidianas.

Outra estratégia é a produção de materiais informativos. A cidade de Sobral (CE), por exemplo, produziu um guia resumido do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) ¹, para apoiar na divulgação das metas do documento para as equipes internas e para a sociedade civil, e fez um mapa-cartilha com o Plano de Bairro Amigável à Primeira Infância (P.PABI) do Sumaré ². *“Provocar mudanças de comportamento não é algo que acontece com apenas uma ação. É preciso de várias. É uma conquista contínua e com o máximo de frentes possíveis”*, explica Paula.



Cursos abertos sobre primeira infância

Diversas instituições oferecem cursos on-line de forma gratuita para gestores, técnicos e servidores dos municípios, que podem incluí-los em suas plataformas de formação ou incentivar seus profissionais a realizá-los.

MobiliCAMPUS

Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP)

Plataforma on-line e gratuita com cursos sobre mobilidade urbana e sustentável que incluem discussões sobre primeira infância. Em 2024, os conteúdos passaram a integrar o catálogo de cursos da Escola Virtual de Governo (EV.G), plataforma de ensino à distância da Escola Nacional de Administração Pública (Enap).

mobilicampus.org.br

Governança colaborativa para a primeira infância

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV)

Curso certificado pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), traz conteúdo para fortalecer a relação entre estados e municípios na promoção de políticas públicas para a primeira infância. São abordados temas como a trajetória da primeira infância no Brasil, governança colaborativa, sustentabilidade das políticas e modelo de governança.

www.escolavirtual.gov.br/curso/1022

JOPI

Ministério da Cidadania, Fundação Van Leer, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Descobrir Brincando

Esta formação on-line para supervisores do Criança Feliz (Primeira Infância no SUAS) é baseada no *microlearning*, ou seja, com a disponibilização de informações em pequenas doses e em lições objetivas de três a cinco minutos. Pelo computador, tablet ou celular, os supervisores acessam audionovelas, vídeos, textos curtos, quizzes e questionários interativos.

descobrirbrincando.com.br/jopi2

Urban95 Academy

London School of Economics (LSE) e Fundação Van Leer

Programa de educação executiva voltada para líderes públicos, com foco na construção de cidades para a primeira infância. A inscrição é por equipes, que devem representar um município. As aulas são on-line. Projetos selecionados são chamados para uma residência presencial, em Londres.

urban95academy.org

O Desenvolvimento na Primeira Infância

Associação Nacional das Universidades Particulares (ANUP), Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV) e Fundação Van Leer

O curso sensibiliza sobre a importância de investir em políticas públicas para crianças de 0 a 6 anos. Gestões municipais e organizações públicas e privadas podem oferecer o curso de forma on-line e gratuita por tempo ilimitado em suas próprias plataformas.

anup.org.br/anup-social/curso-a-distancia-desenvolvimento-na-primeira-infancia

Cursos Selo Unicef

Unicef

A plataforma de cursos do Selo Unicef traz formações sobre amamentação e alimentação saudável na primeira infância, educação física inclusiva, busca ativa escolar, primeira infância e competências familiares e enfrentamento à violência sexual contra crianças e adolescentes.

selounicef.org.br/biblioteca/cursos

Escola Virtual de Governo

Escola Nacional de Administração Pública (Enap)

Portal criado pelo Governo Federal, com um catálogo de cursos das principais escolas de governo e centros de capacitação da administração pública, voltados ao servidor ou qualquer cidadão que busca capacitação no serviço público. Os cursos são gratuitos, com opções em diversas áreas, incluindo a primeira infância.

escolavirtual.gov.br

Portal de Capacitação MDS

Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

A plataforma do MDS traz diversos cursos, trilhas formativas e recursos educacionais digitais relacionados à infância. Há opções de acesso restrito e cursos livres disponíveis para qualquer pessoa cadastrada no portal.

novoead.cidadania.gov.br

Primeira Infância Primeiro

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV)

A plataforma coordenada pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal oferece três cursos gratuitos, realizados em conjunto com outras instituições: Avaliação da qualidade na educação infantil; BNCC em foco na Educação Infantil; e Primeira Infância Primeiro no PPA.

primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/categoria/cursos

Laboratórios de Formação da Primeira Infância, Recife (PE)

Para atualizar a formação de profissionais que lidam diretamente com crianças de 0 a 6 anos, e torná-los multiplicadores, a prefeitura de Recife criou os Laboratórios de Formação da Primeira Infância. *“Nós temos muito o que investir na primeira infância, mas também precisamos investir no adulto que lida com essas crianças”,* analisa Luciana Lima, secretária executiva da primeira infância da capital pernambucana, pasta que coordena os laboratórios. *“A ideia é que profissionais de diversas áreas de atuação, como educação, saúde, segurança e assistência social, por exemplo, se capacitem para novas possibilidades de ações para o desenvolvimento infantil, inclusive com materiais do cotidiano e da natureza”,* pontua.

São quatro laboratórios fixos e três itinerantes. Os fixos estão na Escola de Formação de Educadores Paulo Freire (inaugurado em 2021), no Centro de Referência de Primeira Infância de Recife – Criar – (inaugurado em 2022), no Compaz Paulo Freire (inaugurado em 2024) e no Compaz Leda Alves (inaugurado em 2024).

Já os itinerantes, em dois tamanhos, foram pensados para chegar a qualquer local da cidade. Montados em baús adaptados de caminhões, esses espaços possuem todo material necessário para as formações e comportam grupos de 15 a 35 pessoas. *“O objetivo do itinerante é chegar com as formações dentro de um veículo, facilitando a logística, a mobilidade e fazendo com que a gente não precise centralizar serviços nem fazer grandes investimentos para descentralizar”,* explica Luciana. Além das formações, os laboratórios itinerantes passaram a ser solicitados por universidades, organizações ou outras secretarias para receber oficinas para crianças em praças e em eventos – foi um viés que não tinha sido o objetivo inicial, mas tem sido bem-sucedido.

O tempo de duração depende do tipo de formação. As oficinas curtas para crianças duram cerca de uma hora, as oficinas para adultos, de três a dez horas. Há, ainda, cursos de vinte a quarenta horas e os profissionalizantes, de quarenta a 120 horas. Os cursos de carga maior podem durar de uma semana a quinze dias, e abordam temas como leitura, contação de histórias, interatividade com a natureza, cuidado, afeto, alimentação saudável, práticas familiares e importância do brincar, que formam um leque de possibilidades de temas abordados em cada formação.

Eles podem ser por adesão ou por carga obrigatória de formação. Para participar, os profissionais precisam se inscrever e, ao final, recebem um certificado. De 2021 a 2023, cerca de 2 mil pessoas passaram por cursos de curta e longa duração em todos os laboratórios.

Além da formação dos profissionais, os laboratórios estendem suas ações a familiares e cuidadores, para fortalecer a rede de cuidados com as crianças. O curso profissionalizante de brinquedista, por exemplo, já foi ofertado para servidores públicos e para cuidadores, como os beneficiários do programa Mãe Coruja Recife (ver Volume 2). *“Algumas mães que participaram do curso de brinquedista foram contratadas para trabalhar em espaços de primeira infância”,* conta Luciana.



Instalada dentro de veículos que, uma vez estacionados, conseguem expandir seus espaços internos, a versão itinerante dos Laboratórios de Formação da Primeira Infância consegue levar as formações e oficinas para diversos territórios de Recife (PE). Isso garante, além de um espaço qualificado, a descentralização mais fácil e menos custosa dos serviços, fazendo com que o usuário chegue mais facilmente aos pontos de formação. *Foto: Andrea Rego Barros.*

Temas abordados pelas formações

As formações acontecem em torno de temáticas diversas, sempre tendo o cuidado com a primeira infância como prioridade. Abaixo, alguns exemplos de temáticas apresentadas:



Desenvolvimento integral e integrado da criança

Apresenta o conceito de desenvolvimento integral e mostra como ações integradas e elaboradas intersetorialmente ajudam nesse desenvolvimento.



Os marcos do desenvolvimento infantil

Os profissionais são apresentados ao conceito de “marcos do desenvolvimento infantil”, isto é, faixas de idade em que geralmente as crianças adquirem habilidades específicas.



Neurociência e a infância

Aborda o impacto no desenvolvimento das crianças com a exposição ao estresse, ao racismo, ao uso das telas, entre outros temas.



Vínculo e autonomia

Traz os princípios do livre movimento, da autonomia para a descoberta do ambiente e interação com outras crianças, bem como do vínculo do bebê com o adulto para a construção de confiança.



Autocuidado: cuidar de si e cuidar do outro

Aborda o autoconhecimento e a construção das relações com o outro. Contempla as redes de apoio, seus enlaçamentos e vínculos que se formam dentro de determinados grupos e espaços e que impactam os indivíduos envolvidos.



Brincar

Aborda as possibilidades de tempo e espaços de brincar e sua interlocução no desenvolvimento integral da criança, bem como possibilita acessar a produção de conhecimento e cultura infantil e seus diferentes brincares. Trata do brincar na natureza e do desemparedamento da infância.

Todos os laboratórios, sejam fixos ou itinerantes, fazem parte da rede de capacitação, e entram dentro de um calendário periódico com a distribuição de formações e de locais de implementação. A demanda é analisada e, logo após, decide-se se a ação será colocada em um laboratório fixo ou itinerante. Para formações maiores ou mais duradouras há um planejamento semestral, já as menores são organizadas mensalmente. *Foto: Andrea Rego Barros.*



Laboratórios de Formação da Primeira Infância

Tempo de atuação: Desde 2021.

Objetivo: Ampliar conhecimentos e repertório sobre as temáticas da primeira infância, o desenvolvimento infantil e a intersetorialidade dessa política pública.

Público-alvo: Servidores e técnicos que trabalham com crianças de 0 a 6 anos, das áreas que participam do Comitê Intersetorial de Primeira Infância, além de cuidadores e sociedade civil em geral.

Secretarias envolvidas: Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Executiva da Primeira Infância (Sepin).

Etapas percorridas: 1. Diagnóstico das necessidades formativas > 2. Desenvolvimento do projeto pedagógico > 3. Desenvolvimento de projeto físico do laboratório > 4. Seleção de mobiliários e materiais > 5. Interlocução com a Secretaria de Infraestrutura > 6. Certame e publicação do contrato > 7. Contratação de equipe > 8. Formação da equipe > 9. Desenvolvimento da grade de oficinas e cursos > 10. Monitoramento das atividades > 11. Avaliação de cada oficina/curso realizado > 12. Expansão dos Laboratórios para outros equipamentos > 13. Monitoramento e avaliação do programa.

A agenda da primeira infância como uma política de Estado

Por Karina Tollara e Bianca Antunes

As experiências destacadas ao longo dos capítulos desta publicação demonstram que não há um modelo único e pré-determinado de como avançar na institucionalização da agenda da primeira infância nos municípios, mas sim diferentes estratégias que são adotadas de acordo com o contexto, a conjuntura política e os arranjos institucionais. **Apesar das diferenças, as medidas vão sempre no mesmo sentido: assegurar uma estrutura e um ambiente de gestão favoráveis à implementação e à sustentabilidade das políticas voltadas aos primeiros anos de vida.**

Enquanto o Brasil for marcado por desigualdades estruturais, as políticas para a primeira infância precisam ser um compromisso prioritário e contínuo dos governos, independentemente de quem estiver no poder. Conforme pontuado na introdução deste volume, o investimento na primeira infância é uma forma eficiente de promover a equidade e combater desigualdades sociais enraizadas, oferecendo condições para construir uma sociedade mais justa e equitativa desde os primeiros anos de vida.

Uma cultura de governança baseada em transparência e responsabilidade, com foco na continuidade dos serviços públicos e nas necessidades reais dos cidadãos, é essencial para mitigar possíveis vieses negativos das mudanças frequentes na gestão. **Políticas públicas institucionalizadas, ou seja, arraigadas em práticas e instrumentos de gestão, tendem a ser mais perenes e menos suscetíveis à descontinuidade.**

Primeira infância como pauta transversal e intersetorial

Outra razão pela qual a governança e a institucionalização são especialmente importantes no âmbito da primeira infância, é porque se trata de uma agenda essencialmente transversal e multissetorial, para dar conta das diversas necessidades e vulnerabilidades dessa população. A gestão e a ação integradas, envolvendo diversas áreas e atores da máquina pública, entretanto, não é algo trivial, mas sim um esforço coletivo permeado por complexidades. A abordagem intersetorial requer vontade política, empenho continuado dos gestores, compreensão dos técnicos de que a estratégia é mais eficiente e eficaz, e disposição para diálogo, aprendizagem e construção coletiva.

A grande confirmação de que a primeira infância é vista como prioridade em um município é quando vemos a pauta sendo tratada de forma transversal,

intersetorial e comunicada de forma transparente. **Quando ela deixa de ser uma pauta de apenas uma ou duas secretarias, e quando todos os gestores passam a se sentir responsáveis pelas ações, pelas políticas e pelas metas relacionadas à primeira infância.**

Ingredientes básicos para a sustentabilidade das ações de primeira infância

Embora não exista uma receita pronta de como concretizar a institucionalização da agenda da primeira infância, existem alguns ingredientes, isto é, requisitos básicos que vêm sendo evidenciados – a partir da teoria e da prática – como condições essenciais para promover a sustentabilidade da pauta ao longo das diferentes gestões.

- 1** Desenvolver e monitorar o Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI).
- 2** Assegurar orçamento para as ações voltadas à primeira infância.
- 3** Garantir direitos em leis e em outros atos normativos.
- 4** Investir em formação continuada.
- 5** Gerar e utilizar dados para tomada de decisões.
- 6** Criar estruturas de governança intersetoriais.

Todas essas estratégias estão previstas no Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) como diretrizes essenciais à implementação de políticas públicas para a primeira infância. A combinação dessas diferentes estratégias potencializa ainda mais os benefícios de cada uma.

Ter uma estrutura de governança para políticas integradas de primeira infância, por exemplo, facilita a articulação de diferentes secretarias, o monitoramento do PMPI e pode ser o catalisador de atos normativos e da garantia das ações de primeira infância no orçamento. Os recursos do orçamento municipal são limitados e a inclusão da primeira infância como um programa orçamentário específico no Plano Plurianual (PPA) e nas peças orçamentárias anuais é uma medida essencial para assegurar a efetivação das iniciativas

previstas no PMPI, além de dar visibilidade e sinalizar a priorização da agenda a médio prazo.

Exemplos práticos em municípios brasileiros

Além das experiências detalhadas neste volume, há diversas outras práticas sendo desenvolvidas nos municípios da iniciativa Urban95, em busca da sustentabilidade das ações. Em Benevides (PA), a criação de uma Coordenadoria de Primeira Infância, vinculada ao gabinete da prefeita, por exemplo, foi essencial na hora de desenhar o novo programa intersetorial da cidade, o Primeiro Afeto – programa lançado em 2024 que une o cuidado com a saúde física e mental das mães e dos bebês, com orientações, estimulação do desenvolvimento infantil e suporte emocional à nova família.

Em Caruaru (PE), a Gerência de Primeira Infância, criada em 2024, foi um passo estruturante para dar força, institucionalizar e escalar as ações que já aconteciam na cidade, como os espaços naturalizados nos centros de educação infantil. Apesar de vinculada à Secretaria de Educação, a gerência tem como uma de suas funções coordenar a pauta de forma intersetorial, o que inclui reunir periodicamente os comitês de primeira infância para pensar de forma estratégica as ações a serem implementadas. A nova gerência é a responsável, também, por coordenar um equipamento recém-inaugurado, o Centro de Referência, Formação e Pesquisa da Primeira Infância (CerPrin).



Processos participativos são um instrumento essencial para envolver a sociedade civil nas políticas públicas, garantindo transparência nas decisões e fortalecendo a agenda da primeira infância e sua sustentabilidade. Muitas cidades têm também criado comitês de crianças, em um exercício prático de cidadania que envolve a escuta de suas necessidades e posterior implementação de suas sugestões, como é o caso de Caruaru (PE). *Foto: Elvis Edison.*

Em Fortaleza (CE), a Coordenadoria Especial da Primeira Infância (Cespi) conta com uma importante ferramenta de gestão intersetorial: um painel que proporciona um panorama do status das ações e metas estipuladas no PMPI para cada secretaria, e em cada um dos seis eixos do plano, permitindo a análise desses dados para a tomada de decisões gerenciais. O processo de monitoramento abrange também o Orçamento Primeira Infância (OPI), evidenciando os investimentos realizados no período.

Garantir transparência e ter estruturas que possibilitem a participação de atores da sociedade civil também é uma estratégia potente, uma vez que o acompanhamento e, sobretudo, a cobrança da sociedade, além de contribuir com a qualidade das entregas públicas, ajudam a fortalecer a agenda e, assim, mitigar o risco de descontinuidade.

Na cidade de São Paulo (SP), por exemplo, foi instituída uma comissão de avaliação do PMPI com representação do poder legislativo, do Conselho Tutelar, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), de organizações da sociedade civil, além do poder público (ver *Capítulo 1*). No âmbito dessa comissão, além da análise conjunta dos avanços realizados pela administração municipal, os demais entes representados também são responsáveis por relatar as suas contribuições para realizar os objetivos do PMPI no respectivo período. A participação ativa e a responsabilização desses diferentes atores no processo de monitoramento e a avaliação da execução do PMPI são estratégias para fincar a primeira infância como uma agenda da cidade, e não apenas da gestão municipal.

Por fim, o envolvimento das próprias crianças, por meio da instituição de comitês de crianças, como os criados nos municípios de Jundiaí (SP), Caruaru (PE), Mogi das Cruzes (SP), Pelotas (RS) e Fortaleza (CE), entre muitos outros, também contribui para fortalecer a institucionalização e a sustentabilidade da agenda da primeira infância, além de qualificar as ações públicas e assegurar o direito da criança de opinar e participar de decisões que lhes dizem respeito.

KARINA TOLLARA é socióloga e mestre em sociologia pela Freie Universität Berlin. Atua como especialista em monitoramento, avaliação e aprendizagem na Fundação Van Leer no Brasil. Foi coordenadora da política municipal integrada pela primeira infância da cidade de São Paulo, entre 2018 e 2021, e diretora executiva do Instituto Tecendo Infâncias. Atuou como consultora em gestão pública para a Fundação Getúlio Vargas, e na promoção dos direitos da infância para o Unicef, ONU-Habitat e Instituto Alana.

BIANCA ANTUNES é jornalista formada pela ECA-USP e mestra em desenvolvimento urbano e cooperação internacional pela TU Darmstadt e UIC Barcelona. É supervisora de projetos no CECIP, onde implementa a iniciativa Urban95 nas cidades brasileiras. Também é autora de livros infantis sobre cidades e arquitetura, e cofundadora da Pistache Editorial, em que edita livros e materiais sobre urbanismo e arquitetura para crianças e adultos. Foi editora-chefe da revista AU – Arquitetura e Urbanismo (Editora PINI).

Referências

Cursos

Cartilha Ciranda de Formação – Proposta para ciclo formativo intersetorial sobre primeira infância. CECIP.

Disponível em: <<https://bit.ly/CirandasdeFormacao>>.

Primeira Infância Primeiro no Plano Plurianual. “Módulo 1: Priorização e Planejamento de Políticas Públicas no Ciclo Orçamentário”. Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.

Disponível em: <<https://www.escolavirtual.gov.br/curso/516>>.

Leis e decretos

Decreto nº 32.565, de 22 de fevereiro de 2023. Programa Ruas de Brincar. Prefeitura de Jundiaí. Disponível em: <https://bit.ly/Decreto_RuasdeBrincar>.

Decreto nº 59.279, de 12 de março de 2020. Dispõe sobre a prorrogação da licença-paternidade, instituída pela Lei nº 17.200, de 14 de outubro de 2019, e da licença parental de curta duração, instituída pelo Decreto 58.091, de 16 de fevereiro de 2018. Prefeitura de São Paulo (SP).

Disponível em: <https://bit.ly/LicençaPaternidade_SP>.

Lei nº 6.844, de 20 de agosto de 2020. Dispõe sobre a licença paternidade aos servidores públicos no âmbito da administração direta municipal, e dá outras providências. Prefeitura de Pelotas (RS).

Disponível em: <https://bit.ly/LicençaPaternidade_Pelotas>.

Lei nº 7.827, de 12 de agosto de 2022. Institui no Município de Mogi das Cruzes o Programa de Prorrogação da Licença Paternidade aos servidores públicos da administração direta e indireta, e dá outras providências. Prefeitura de Mogi das Cruzes (SP).

Disponível em: <https://bit.ly/LicençaPaternidade_Mogi>.

Lei complementar nº 314, de 29 de outubro de 2021. Dispõe sobre a prorrogação da licença-paternidade no âmbito municipal, e dá outras providências. Prefeitura de Campinas (SP).

Disponível em: <https://bit.ly/LicençaPaternidade_Campinas>.

Lei complementar nº 620, de 14 de março de 2023. Altera o Estatuto dos Funcionários Públicos, para modificar disposições sobre licença paternidade e prorrogação da licença maternidade nos casos de internação hospitalar. Prefeitura de Jundiaí (SP).

Disponível em: <https://bit.ly/LicençaPaternidade_Jundiai>.

Planos e programas

Documento norteador dos Pontos de Afeto. Prefeitura de São Paulo (SP). Disponível em: <<https://bit.ly/PontosdeAfeto>>.

Pacto Nacional pela Primeira Infância. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Disponível em: <<https://bit.ly/PactoNacionalPI>>.

Primeiro Plano Decenal para a Primeira Infância do Recife. Prefeitura de Recife (PE). Disponível em: <https://bit.ly/PMPI_Recife>.

Viva Novo Horizonte: Plano de Bairro Novo Horizonte. Prefeitura de Mogi das Cruzes (SP). Disponível em: <https://bit.ly/PlanodeBairro_NH>.

Plano diretor de Jundiá. Prefeitura de Jundiá (SP). Disponível em: <https://bit.ly/PD_Jundai>.

Plano diretor ilustrado de Sobral. Prefeitura de Sobral (CE). Disponível em: <https://bit.ly/PD_Sobral>.

Plano Municipal pela Primeira Infância. Município de Cascavel (PR). Disponível em: <https://bit.ly/PMPI_Cascavel>.

Plano Municipal pela Primeira Infância. Município de São Paulo (SP). Disponível em: <https://bit.ly/PMPI_SP>.

Protocolos Integrados de Atenção à Primeira Infância. Prefeitura de São Paulo (SP). Disponível em: <<https://bit.ly/ProtocolosSP>>.

Publicações

A intersetorialidade nas políticas para a primeira infância. Rede Nacional Primeira Infância. Disponível em: <https://bit.ly/Intersetorialidade_RNPI>.

De olho no Orçamento Criança. Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente e Prefeito Amigo da Criança. Disponível em: <<https://bit.ly/OrcamentoCrianca>>.

Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A). Unicef e Ipea. Disponível em: <https://bit.ly/GSCA_Unicef>.

Gasto Social com a Primeira Infância (GSPI) – Estudo-piloto para adaptação da metodologia em Fortaleza. Sepog/Fortaleza e Unicef Brasil. Disponível em: <https://bit.ly/GSPI_For>.

Guia Ruas de Brincar. Prefeitura de Jundiá (SP) e Ateliê Navio. Disponível em: <https://bit.ly/Guia_RuasdeBrincar>.

Integração das ofertas socioassistenciais: Um olhar para a primeira infância. Ministério da Cidadania, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/IntegraçãoMDS>>.

Mapa da desigualdade 2022. Rede Nossa São Paulo. Disponível em: <bit.ly/MapaDesigualdade2022>.

Artigos

“Orçamento público e combate às desigualdades nas cidades”, de Pedro L. Marin. Nexo, 28 jul. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/Glossario_orçamento>.

“Orçamento regionalizado como ferramenta de combate às desigualdades socioespaciais: reflexões a partir do PPA 2022-2025 do município de São Paulo”, de Pedro L. Marin e Mariana N. S. Almeida. *Boletim de Análise Político-Institucional*, 34, março de 2023.

Disponível em: <https://bit.ly/artigo_orçamentoSP>.

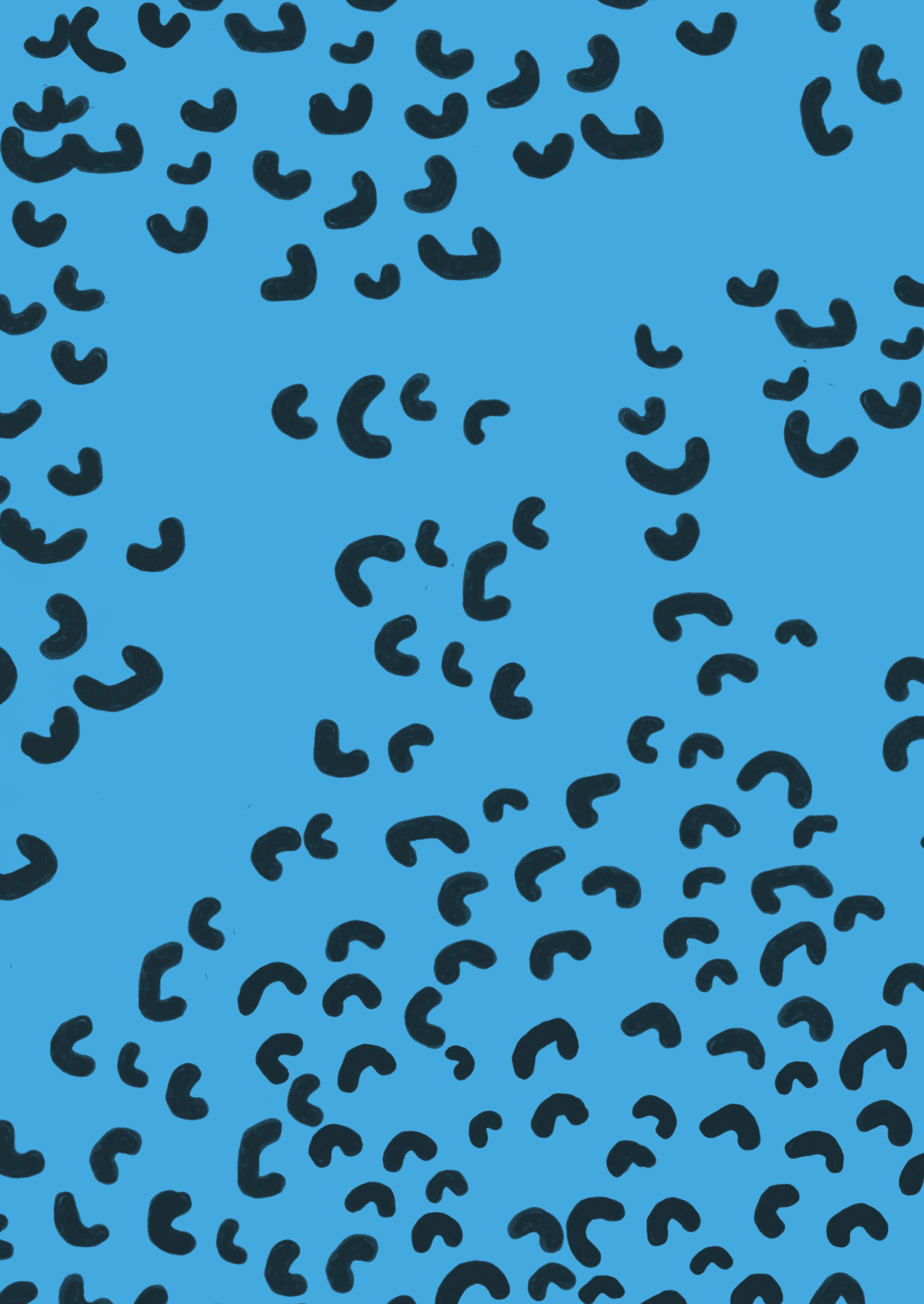
“Regionalizar o orçamento para diminuir desigualdades”, de Vivian Satiro, Pedro L. Marin e Samuel R. de Godoy. Nexo, 23 nov. 2021. Disponível em: <https://bit.ly/Nexo_orçamentoSP>.

**Mantenha-se informado sobre novos materiais
em: <https://urban95.org.br/biblioteca/>**



Esta obra está sob uma licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhável 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA). Pode ser reproduzida com atribuição ao CECIP – Centro de Criação de Imagem Popular e FVL – Fundação Van Leer e para qualquer finalidade não comercial. Novas criações devem ser licenciadas sob termos idênticos.

Esta publicação foi composta nas fontes Work Sans e Inter.



SE VOCÊ PUDESSE VIVENCIAR SUA CIDADE A PARTIR DE UMA ALTURA DE 95 CM – A ALTURA MÉDIA DE UMA CRIANÇA DE 3 ANOS – O QUE VOCÊ MUDARIA?

Esta é a pergunta que a iniciativa Urban95 procura responder junto a gestores públicos, cuidadores e crianças na primeira infância, por meio de ações efetivas nos municípios. Para isso, trabalha em três eixos prioritários: **Espaços públicos e natureza, Programas e serviços para a primeira infância, e Governança e sustentabilidade.** Esses são os temas, também, de cada um dos três volumes que compõem os Cadernos de Boas Práticas da Urban95.

Além de conceitos que estruturam nossa forma de atuar, as publicações reúnem exemplos práticos de intervenções, programas e políticas públicas nas cidades brasileiras em que a Urban95 atua.

Idealizada pela Fundação Van Leer, a Urban95 é uma iniciativa global que, no Brasil, é coordenada pelo CECIP – Centro de Criação de Imagem Popular.

Iniciativa:

URBAN95

Idealização:

Van Leer  FOUNDATION

Realização:

CECIP  CENTRO DE CRIAÇÃO DE IMAGEM POPULAR