

Como incluir a primeira infância no Plano Plurianual: os casos de Boa Vista, Fortaleza e Recife



REALIZAÇÃO



FUNDAÇÃO
Maria Cecília
Souto Vidigal



FICHA TÉCNICA

Como incluir a primeira infância no Plano Plurianual: os casos de Boa Vista, Fortaleza e Recife é uma publicação da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal que traz caminhos para priorizar a primeira infância no planejamento e orçamento municipal, com base na experiência de três capitais. Destaca aprendizados, desafios e fatores que facilitaram a institucionalização da pauta, oferecendo subsídios práticos para gestores no contexto da elaboração do Plano Plurianual

Direitos e permissões

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

Sugestão de citação

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2025), *Como incluir a primeira infância no Plano Plurianual: os casos de Boa Vista, Fortaleza e Recife*

REALIZAÇÃO

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

www.fundacaomariacecilia.org.br

CEO

Mariana Luz

Operações

Leonardo Hoçoya, diretor

Carine Jesus, gerente

Políticas Públicas

Marina Fragata Chicaro, diretora

Karina Fasson, gerente

Bianca Santos de Araujo, analista

Sensibilização da Sociedade

Paula Perim, diretora

Sheila Ana Calgaro, gerente

André Vieira, analista

DA OBRA

Coordenação geral

Karina Fasson

Bianca Santos de Araujo

Coordenação editorial

André Vieira

Pesquisa e redação

Ana Maura Tomesani

Roberta Holanda Maschietto

Revisão técnica

Andréia Neres Ferreira (Prefeitura de Boa Vista)

Marcio Vinícius de Souza Almeida (Prefeitura de Boa Vista)

Angélica Leal (Prefeitura de Fortaleza)

Luciana Lopes de Vasconcelos Lima (Prefeitura de Recife)

Angélica Pitanga (Prefeitura de Recife)

Júlia Fraga (Prefeitura de Recife)

Revisão geral

Marina Fragata Chicaro

Karina Fasson

Bianca Santos de Araujo

Redação final

David Cohen

Revisão

LF Consultoria e Revisão Textual

Projeto gráfico e diagramação

Cleber Machado

Abril/2025

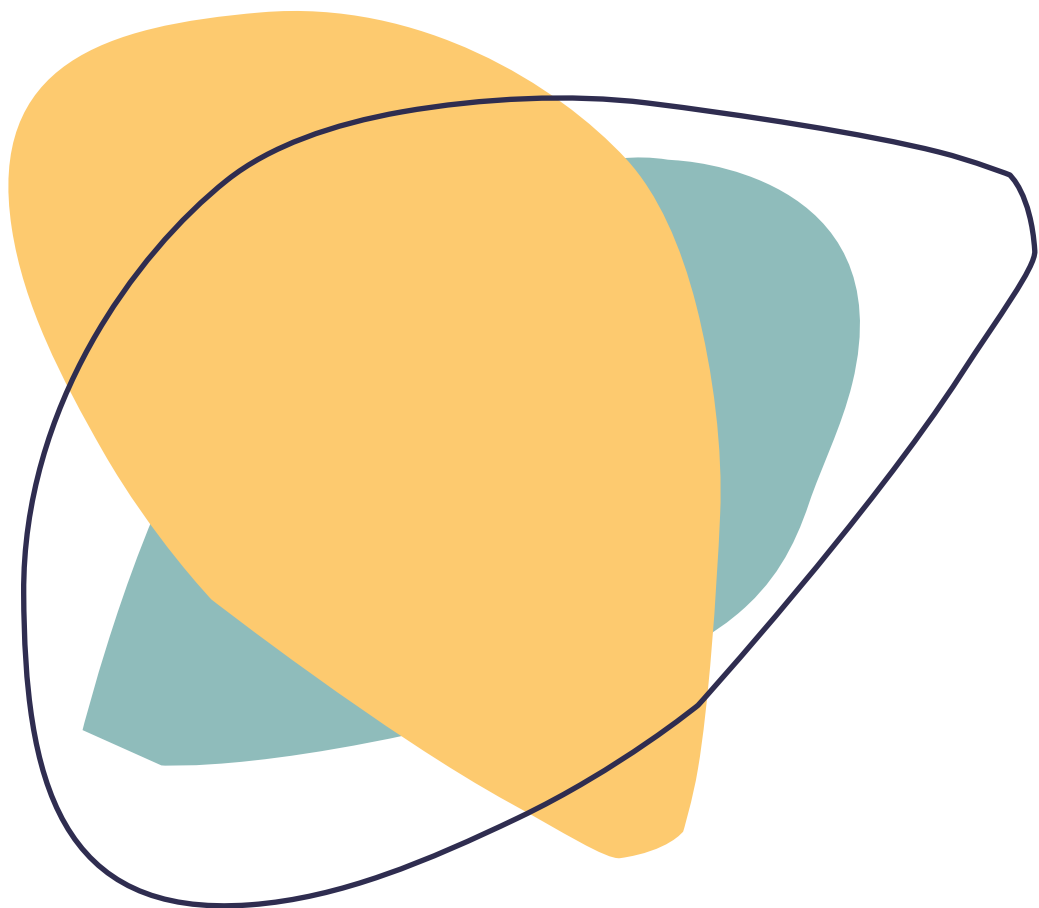
REALIZAÇÃO



FUNDAÇÃO
**Maria Cecília
Souto Vidigal**



www.fundacaomariacecilia.org.br



Índice

4

Introdução

6

A experiência
de Boa Vista

14

A experiência
de Fortaleza

22

A experiência
de Recife

29

Considerações
finais

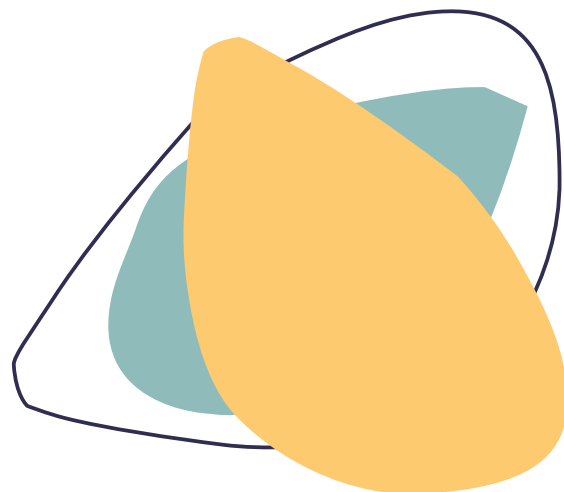
33

Anexos

34

Referências

Introdução



Os direitos das crianças são amplamente reconhecidos no Brasil. A Constituição Federal garante a elas prioridade absoluta, e tanto a neurociência quanto a economia comprovam que a primeira infância (o período que vai do nascimento até os 6 anos de idade) é essencial para o desenvolvimento da criança e traz impactos positivos para toda a sociedade. Ainda assim, com tantas demandas e orçamentos limitados, muitos governantes enfrentam dificuldades para transformar esse compromisso em ações concretas. Por isso, incluir a primeira infância (PI) no Plano Plurianual (PPA) é fundamental: ele não apenas orienta investimentos e esforços, como também reflete as verdadeiras prioridades de um governo.

Este documento apresenta experiências bem-sucedidas de Boa Vista (RR), Fortaleza (CE) e Recife (PE) na inclusão de programas de primeira infância no seu PPA. Suas diferentes abordagens, aqui sistematizadas, oferecem um panorama sobre fatores facilitadores, desafios e lições aprendidas na institucionalização desta pauta.

O intuito é fornecer subsídios para que gestores em início de mandato e tomadores de decisão, em especial neste ano de 2025, construam um PPA

em seus municípios que contemple a primeira infância.

A centralidade da primeira infância se justifica por ser esta uma fase de acelerado desenvolvimento das bases cerebrais que sustentam toda a aquisição de funções e habilidades necessárias para uma vida plena.

O desenvolvimento infantil é diretamente influenciado pelo contexto de vida das crianças. O ambiente e as interações podem impulsionar ou dificultar esse processo, impactando especialmente as dimensões cognitivas e socioemocionais. Evidências científicas mostram que políticas voltadas à primeira infância têm impacto ainda maior entre crianças em situação de maior vulnerabilidade socioeconômica, agindo como fator de proteção que contribui para um início de vida mais justo e equitativo, em um país extremamente desigual.

Além disso, trata-se de cumprir uma prioridade legal garantida pelo Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e outras legislações nacionais e internacionais, como a Convenção sobre os Direitos da Criança, da ONU.

Para ajudar os gestores na missão de colocar a primeira infância na centralidade das políticas públicas, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV), uma instituição que atua em favor das múltiplas



primeiras infâncias, ofereceu, em 2021, suporte técnico a municípios na elaboração de seus PPAs para o período 2022-2025, com base em três eixos principais:

a) prioridade na gestão das políticas para a primeira infância: o investimento público adequado é fundamental para alterar cenários de desigualdades sociais e econômicas que afetam o acesso a oportunidades de educação, saúde e proteção desde os primeiros anos de vida e podem perpetuar ciclos de pobreza. A primeira etapa do trabalho é sensibilizar os tomadores de decisão em favor de políticas de qualidade para a primeira infância.

b) promoção da intersectorialidade na governança: as questões da primeira infância perpassam diversas áreas (como saúde, educação, transporte, urbanismo); a intersectorialidade permite a cooperação entre diferentes setores do governo e viabiliza a criação de uma estrutura financeira estável e bem definida.

c) estruturação dos programas e ações orçamentárias: o orçamento público é o principal instrumento de planejamento para que políticas ganhem vida, garantindo que objetivos sejam traduzidos em ações concretas. É fundamental estruturar e institucionalizar as políticas relativas à primeira infância, para que elas possam ter sustentabilidade e, de fato, assegurem os direitos de cada criança.

As experiências de Boa Vista, Fortaleza e Recife foram apresentadas em um formato padronizado para possibilitar uma leitura objetiva e acessível — e, acima de tudo, útil para os gestores e tomadores de decisão responsáveis pelo planejamento de ações em seus municípios. Cada caso aborda o contexto, o marco temporal, os principais agentes e processos envolvidos, os fatores facilitadores, os desafios, o monitoramento e a sustentabilidade, além de recomendações e lições aprendidas.

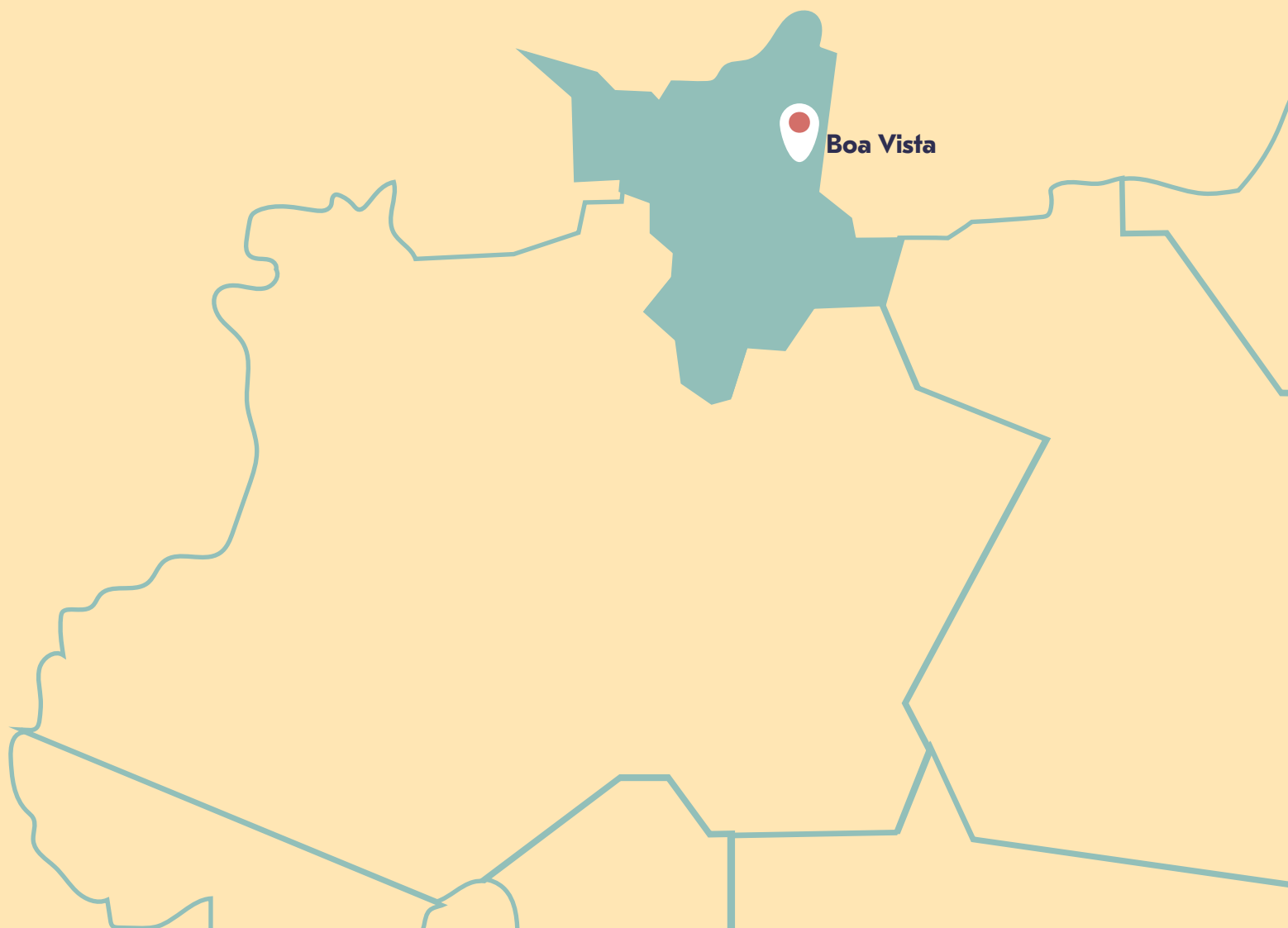
Esperamos que esta sistematização contribua para estruturação, institucionalização e continuidade das políticas em prol da primeira infância, essenciais para assegurar os direitos de cada criança hoje e impulsionar mudanças sociais de longo prazo.

Metodologia

A pesquisa que fundamenta este documento baseou-se, prioritariamente, em entrevistas semiestruturadas com gestores públicos e especialistas diretamente envolvidos na inclusão da primeira infância nos PPAs municipais (2022-2025). O levantamento foi complementado por documentos sobre o suporte técnico prestado pela Fundação. Ao todo, 15 pessoas foram entrevistadas em outubro de 2024. A lista completa encontra-se ao final deste material. ●

1.

A experiência de Boa Vista



Contexto

Desde 2013, com a criação do **Programa Família que Acolhe (FQA)**¹, o município de Boa Vista vem consolidando uma agenda robusta voltada à primeira infância. Os avanços seguiram com ações próprias e em parceria com instituições como a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e a Fundação Van Leer. Entre os destaques, estão o fortalecimento da governança e gestão de políticas de primeira infância, a ampliação do FQA (com mais visitas e famílias atendidas), a qualificação da educação infantil por meio de currículos, formações

e avaliações, ações de urbanismo voltadas à infância (Urban95) e a participação de lideranças no **Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância**, do Núcleo Ciência pela Infância (NCPI).

A governança das políticas de primeira infância passou a ser fortalecida por meio do FQA, que estabeleceu a criação do Comitê Gestor Intersectorial da Primeira Infância. O Grupo Gestor, presidido pelo prefeito em exercício de Boa Vista, é composto por 11 secretarias, entre elas as de Planejamento e Finanças, Saúde, Educação e Cultura. Cabe a esse grupo deliberar sobre as ações do programa, assegurar os meios e os recursos orçamentários necessários à sua execução e avaliar seus resultados.

Em 2019, de forma participativa, foi elaborado o **Plano Municipal da Primeira Infância (PMPI)**, envolvendo crianças, pais, beneficiários do FQA, vereadores e representantes do Conselho Municipal da Criança e do Adolescente. Além das ações em andamento nas áreas de saúde,

¹ Institucionalizado por meio da lei nº 1.545/2013, visa a ampliar o cuidado com gestantes, bebês e crianças de até 6 anos de idade. A iniciativa garante o acesso a serviços essenciais, fortalece os vínculos familiares e orienta na proteção dos direitos fundamentais da criança.

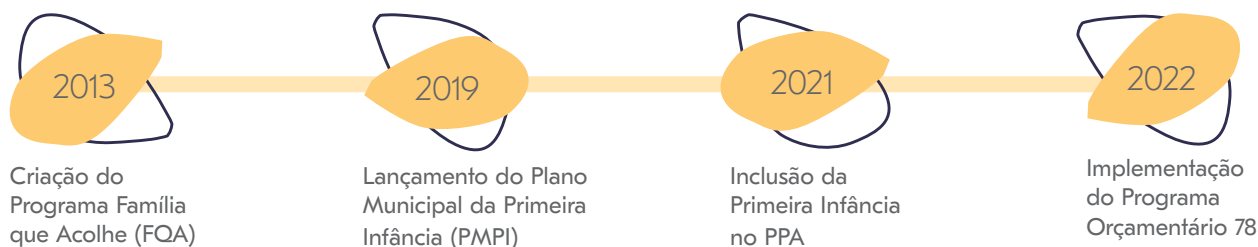


educação e assistência social, o plano ampliou o olhar para temas como o direito de brincar, a diversidade (incluindo crianças indígenas e imigrantes), a proteção contra a pressão consumista e o enfrentamento da violência. Essa estrutura legal permitiu que Boa Vista mantivesse um forte compromisso com a primeira infância, mesmo durante as transições de gestão municipal, e impulsionou a organização de um orçamento focado para atender crianças nessa fase da vida e suas famílias.

A primeira infância no PPA de Boa Vista: marcos temporais

Embora Boa Vista já realizasse uma série de ações voltadas à primeira infância, até 2021 essas ações não eram integradas de forma a compor um programa intersetorial consolidado que facilitasse a mensuração de recursos, o monitoramento e avaliação dessas ações. A partir desse cenário, contando com parcerias estratégicas, iniciou-se um processo de assessoramento com capacitações e metodologias voltadas à inclusão estruturada da primeira infância no **PPA**.

Este processo culminou na criação do Programa Orçamentário 78. Inserido no PPA 2022-2025, seu objetivo era agrupar todas as ações municipais destinadas à primeira infância. Buscava-se não apenas garantir transparência e eficiência na gestão dos recursos, mas também diferenciar ações exclusivas, como creches, de ações não exclusivas, que beneficiam também outras faixas etárias, como melhorias em praças e serviços de saúde.



Etapas do processo

1. Mudar a perspectiva

O processo de inclusão da primeira infância no orçamento de Boa Vista começou com a sensibilização de secretários e técnicos municipais, conduzido pela Secretaria de Finanças. O objetivo era consolidar a visão de que o investir na primeira infância é um alicerce para o desenvolvimento social e econômico, e não apenas uma despesa.

2. Levantar as ações

A partir disso, iniciou-se a etapa de escuta estruturada, que buscou mapear as iniciativas de primeira infância existentes no município e identificar lacunas. Esse diagnóstico permitiu identificar quais ações poderiam ser classificadas como exclusivas ou não exclusivas para essa faixa etária. A Secretaria de Projetos Especiais, Secretaria de Planejamento e Finanças e o Comitê Gestor apoiaram no processo de identificação das ações da primeira infância para o planejamento orçamentário.

3. Estabelecer metas

Após a sensibilização inicial, foram realizadas reuniões setoriais para detalhamento das ações. Cada secretaria especificou suas ações relacionadas à primeira infância, definindo metas físicas, financeiras e indicadores de impacto. Os técnicos das secretarias também foram capacitados para aplicar os critérios de marcação orçamentária.



A gente tinha necessidade de mensurar o nosso investimento. Tentamos algumas consultorias, mas nunca pensamos em colocar um programa intersetorial no PPA.”

ANDRÉIA NERES FERREIRA,
secretária de Projetos Especiais de Boa Vista e secretária executiva do Comitê da Primeira Infância



4. Treinar as equipes

A decisão de estruturar o orçamento para a primeira infância exigiu capacitação das equipes de planejamento e orçamento, ampliando o domínio sobre ferramentas e metodologias orçamentárias e fortalecendo a integração intersetorial.

5. Promover o diálogo

O diálogo intersetorial foi um elemento central no processo. Apesar de reconhecerem a importância da integração de ações, algumas secretarias enfrentaram desafios para identificar de que forma suas iniciativas poderiam beneficiar diretamente as crianças. A Secretaria de Finanças traduziu conceitos técnicos para o contexto financeiro, garantindo que as ações fossem categorizadas adequadamente no orçamento. Além disso, padronizaram a metodologia e unificaram o reporte de dados.

6. Marcação orçamentária

Para fazer a marcação orçamentária, foram analisadas metodologias e referências já existentes, como o Orçamento Criança e Adolescente (OCA)² e o Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde (SIOPS). Porém, o município buscou construir um caminho que melhor atendesse os objetivos da gestão das políticas de primeira infância, em especial que favorecesse a visão intersetorial da política.

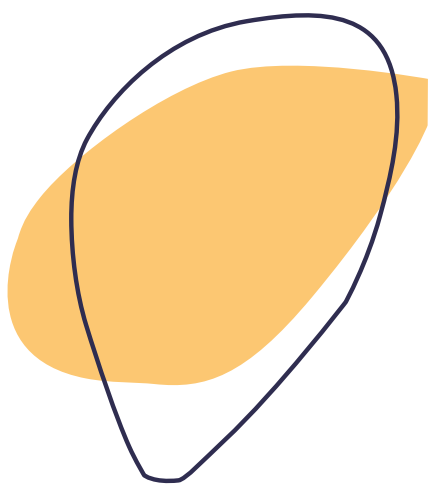
Daí resultou a criação do Programa Orçamentário 78, um marco no planejamento municipal, que apoiou na superação de uma estrutura engessada do orçamento público, em que as ações voltadas à primeira infância ficavam dispersas em diferentes subfunções. O programa permitiu uma visão consolidada do investimento total, levando a uma gestão mais transparente e eficiente ao reunir todas as iniciativas voltadas à primeira infância em um único código orçamentário.

Para incluir no orçamento as ações não exclusivas, foi adotada uma abordagem de proporção a partir dos dados demográficos, utilizando o percentual de crianças beneficiadas como critério para atribuição de recursos. Como referência, foram usados dados do IBGE, registros administrativos e estimativas populacionais.

7. Validar as ações

Na etapa final, realizou-se uma reunião com todos os secretários e técnicos para revisar e aprovar as ações inseridas no orçamento. As ações validadas foram incluídas formalmente no PPA 2022-2025, garantindo um planejamento de médio prazo. Após a implementação, a execução orçamentária passou a ser monitorada regularmente, com relatórios trimestrais. O uso de dados demográficos e a articulação entre a Secretaria de Finanças e as demais pastas foram essenciais para uniformizar os critérios e garantir precisão no monitoramento.

² O OCA (Orçamento Criança e Adolescente) é uma metodologia desenvolvida nos anos 1990 pela Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, em parceria com o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) e o Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc) para identificar e organizar os recursos orçamentários destinados a políticas públicas voltadas a crianças e adolescentes. Ele utiliza critérios como recortes etários e áreas prioritárias (educação, saúde e assistência social) para a marcação de ações no orçamento público.



Os agentes do processo:

AGENTE	FUNÇÃO NO PROCESSO
Prefeitura de Boa Vista	Garantiu o compromisso político e priorizou a primeira infância como uma agenda estratégica do município.
Secretaria Municipal de Projetos Especiais	Sedia o Programa Família que Acolhe. Parte fundamental da articulação das políticas intersetoriais e responsável pela coordenação do Comitê da Primeira Infância.
Secretaria de Finanças	Responsável pela organização e marcação orçamentária das ações voltadas à primeira infância. Liderou a criação do Programa Orçamentário 78.
Comitê Gestor Intersectorial da Primeira Infância	Órgão consultivo e articulador das ações intersectoriais voltadas à primeira infância. Realiza reuniões regulares para alinhar as ações das diferentes secretarias com as metas estabelecidas. Serve como ponte entre as demandas locais e a gestão centralizada, garantindo que as políticas implementadas sejam abrangentes e efetivas. Realiza o monitoramento das atividades.
Secretarias setoriais	Implementam ações práticas voltadas à primeira infância e contribuem com dados para a marcação orçamentária.
Técnicos municipais	Detalhamento técnico das ações e garantia de execução eficiente das políticas para a primeira infância.
Fundação Maria Cecília Souto Vidigal	Forneceu consultoria técnica e metodológica, com a contratação de especialistas para a construção de um orçamento temático com a inclusão da primeira infância no PPA. Promoveu a capacitação das equipes e disseminou boas práticas de gestão.
Sociedade civil e comunidade	A participação da sociedade civil e das famílias ajudou a moldar as políticas de forma mais alinhada às necessidades locais.



Monitoramento

O gerenciamento do monitoramento da inclusão da primeira infância no PPA de Boa Vista é feito pelo Comitê Gestor e inclui reuniões periódicas com a prefeitura (prefeito e secretarias) para apresentar os resultados.

A implementação de sistemas integrados permitiu a extração de relatórios detalhados sobre os valores empenhados, liquidados e pagos, possibilitando o acompanhamento mensal pelo Comitê Gestor. Os relatórios trimestrais consolidaram informações de todas as secretarias envolvidas, oferecendo uma visão ampla e intersetorial dos investimentos. Além disso, uma **política de proibição de remanejamento** assegurou que os recursos destinados à primeira infância fossem aplicados conforme o previsto, reforçando o compromisso do município com essa agenda.

A colaboração das diversas secretarias garantiu o alinhamento das metas e uma maior responsabilidade coletiva. Já a distinção entre ações exclusivas e não exclusivas da primeira infância trouxe precisão na alocação dos recursos.

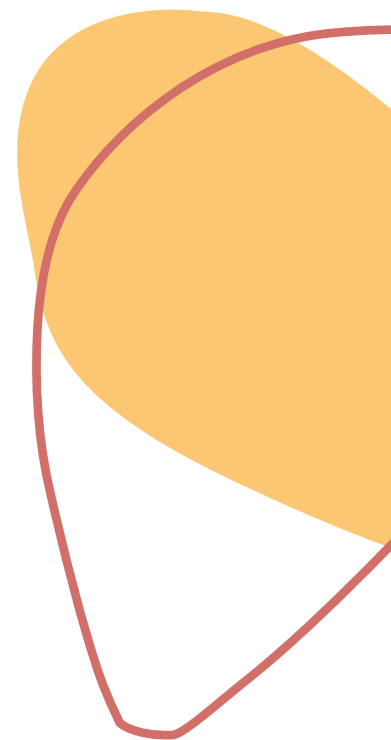
Além disso, o fortalecimento do monitoramento e a transparência do processo chamaram a atenção do Tribunal de Contas do Estado de Roraima (TCE-RR), que reconheceu as boas práticas de Boa Vista e convidou o município a compartilhar sua experiência pelo estado e oferecer capacitação a secretários, contadores e técnicos sobre a metodologia aplicada.

Em Boa Vista, relatórios regulares de prestação de contas são gerados e publicados no **Portal da Transparência**. Informações mais detalhadas sobre a primeira infância, como metas financeiras, valores liquidados e execução em percentual para ações exclusivas e não exclusivas, podem ser solicitadas diretamente à Secretaria Municipal de Economia, Planejamento e Finanças.

Fatores do processo

Facilitadores

Um dos principais elementos facilitadores foi o **comprometimento da liderança política**, representada pelo forte engajamento dos gestores municipais. A continuidade da priorização entre diferentes gestões favorece a sustentabilidade do processo, que é viabilizada pela existência de legislações específicas que institucionalizam a área como política de estado.



Além disso, a **colaboração intersetorial** foi um aspecto crucial para impulsionar a agenda da primeira infância. O trabalho integrado das diversas secretarias permitiu identificar e implementar ações voltadas à primeira infância, criando um ambiente favorável ao diálogo e à construção de soluções conjuntas.

O **apoio técnico externo** contribuiu com capacitação e fomentou a sensibilização das secretarias para o alinhamento orçamentário.

Outros fatores impulsionadores foram **a transparência e a rastreabilidade** proporcionadas pela criação do Programa Orçamentário 78 e sua **política de proibição de remanejamento de recursos** destinados a essa área, que assegura a execução das ações conforme o planejamento.

Desafios

Dentre os desafios, houve a **necessidade de capacitação contínua** dos técnicos municipais para operar os novos sistemas e métodos.

Outro desafio foi a manutenção da *expertise* técnica em **cenário de equipes rotativas**, uma realidade que alcança parte significativa das estruturas de governo do nosso país.

Uma terceira dificuldade foi a **mensuração de ações que não são exclusivamente voltadas à primeira infância**, o que demandou esforços adicionais para a coleta e qualificação de dados que real-

mente representem iniciativas direcionadas a esse público.

Com a **integração dos sistemas de planejamento e monitoramento**, algumas secretarias tiveram que alinhar seus sistemas ao modelo centralizado, gerando, nos primeiros momentos, prorrogação de prazos para alcançar a consolidação de dados e a apresentação de relatórios.

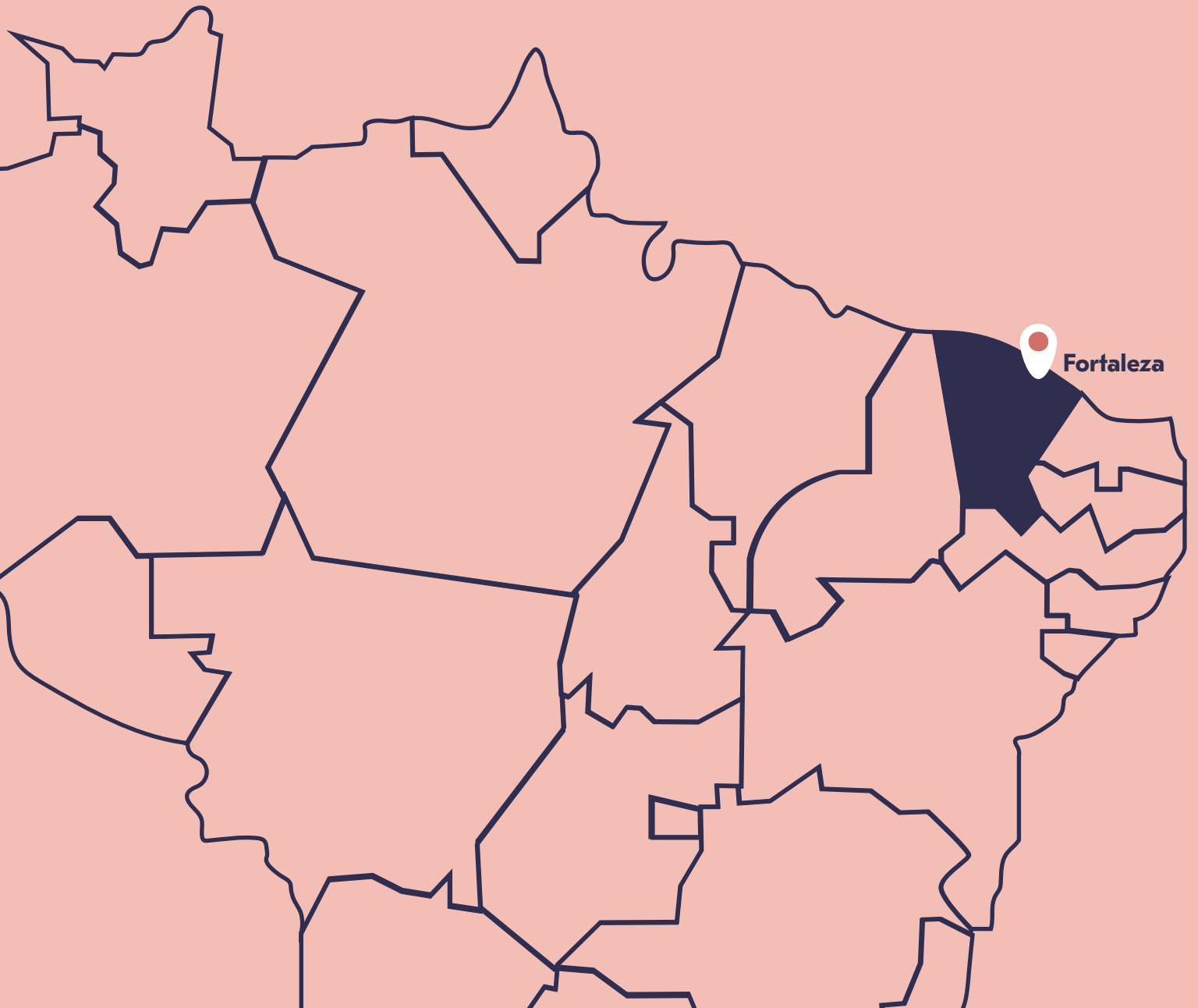
A **adaptação de sistemas já existentes** para acomodar as novas marcações orçamentárias também gerou a necessidade de investimentos adicionais, que foram efetivados pela gestão mesmo em um cenário tão desafiador, ratificando a prioridade dada à primeira infância.

Entre os fatores externos à administração, a **alta imigração e o crescimento populacional** em Boa Vista, devido à fronteira com a Venezuela, aumentaram a demanda por serviços voltados à primeira infância, como creches e unidades de saúde, colocando pressão sobre a capacidade de atendimento, mesmo com investimentos significativos.

Os desafios de diferentes naturezas são, no entanto, largamente superados pelos benefícios do processo para o município e seus cidadãos. No caso de Boa Vista, a transparência e a rastreabilidade no uso dos recursos fortaleceram a confiança da sociedade e de parceiros externos; já os relatórios periódicos permitiram ajustes rápidos nas políticas e ações, contribuindo para um investimento em primeira infância ainda mais eficiente. ●

2.

A experiência de Fortaleza



Contexto

Fortaleza implementou, ao longo dos anos, diversas iniciativas para primeira infância, de forma direta ou com o apoio de parceiros. Destacam-se o Programa Cresça Com Seu Filho, o fortalecimento da educação infantil, o Urban95 (um olhar urbanístico na perspectiva das crianças), além de levantamentos e avaliações sobre a situação da primeira infância e dos programas e serviços ofertados, como a avaliação da qualidade da educação infantil e o PIPAS — Primeira Infância para Adultos Saudáveis). Diferentes lideranças municipais também participaram do Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância, do Núcleo Ciência pela Infância (NCPI).

A inclusão da primeira infância no Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 do município foi o resultado de um processo estruturado e intersetorial, que ganhou força a partir do Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF). Com diretrizes para uma década, esse plano contribuiu significativamente para o avanço do tema na cidade, antecedendo iniciativas nacionais e apoiando a estruturação de políticas públicas voltadas às crianças de 0 a 6 anos.

A partir de 2017, a gestão municipal começou a organizar orçamentos temáticos, como o Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e o Orçamento Idoso, ampliando a transparência para ações específicas. Em dezembro de 2020, o Marco Legal da Primeira Infância do Município de Fortaleza reuniu a legislação municipal voltada para as crianças de 0 a 6 anos.

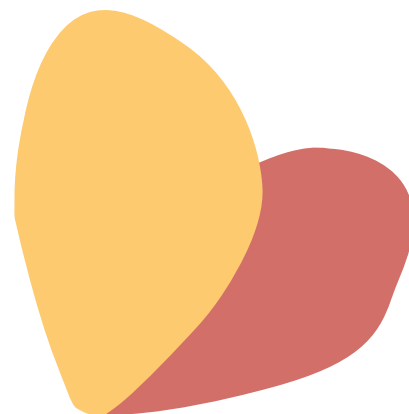


Desde 2014, Fortaleza estava elaborando o Plano Municipal para a Primeira Infância, seu plano decenal. E isso foi o grande diferencial porque, de 2014 até o último PPA, de 2021, a primeira infância já era discutida no município de Fortaleza.”

LUIZA DE LOURDES BEZERRA MOTA,
Gerência de Planejamento de Fortaleza

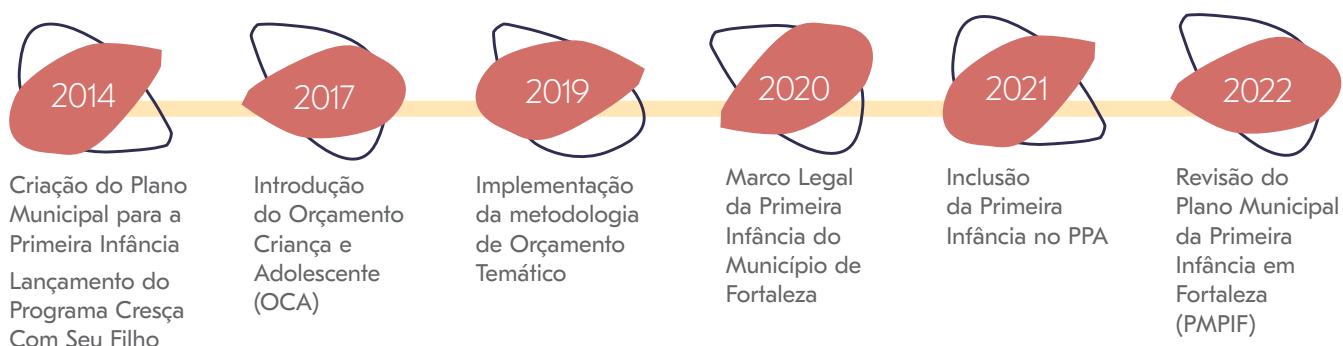
Esses aprendizados foram fundamentais para estruturar o Orçamento da Primeira Infância (OPI), incorporado ao Plano Plurianual (PPA) 2022-2025.

Em 2022, a revisão do **Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza (PMPIF)** criou a Comissão Municipal da Primeira Infância³ e o Grupo Técnico Intersectorial. Além disso, o novo PMPIF inovou ao incluir as marcações orçamentárias, baseadas no PPA 2022-2025.



A primeira infância no PPA de Fortaleza: marcos temporais

O avanço na temática também foi facilitado pelo alinhamento estratégico promovido pelo Fortaleza 2040⁴, um plano de longo prazo que organizou o orçamento e o PPA em eixos temáticos. Nesse processo, o compartilhamento de metodologias inspiradas em iniciativas como o OCA, adaptadas às especificidades locais, contribuíram para a ampliação dos eixos temáticos e o aprimoramento da marcação orçamentária.



3 A Comissão reúne diferentes setores da sociedade, como gestores, representantes do terceiro setor, do Ministério Público, dos conselhos tutelares, do Conselho Municipal de Direitos da Criança e Adolescente, além da academia.

4 O Plano Fortaleza 2040 é um planejamento estratégico de longo prazo que orienta o desenvolvimento sustentável da cidade até 2040. Construído com a participação da sociedade civil, serve de referência para instrumentos como o PPA, os planos de governo e o plano diretor, promovendo alinhamento entre diferentes níveis de gestão pública.

Etapas do processo

1. Promover o diálogo intersetorial

Liderado pela Coordenadoria Especial da Primeira Infância (Cespi), o diálogo inter-setorial foi essencial para alinhar metas e estratégias entre diferentes secretarias, instituições parceiras e representantes do terceiro setor. Criada em 2021 com *status* de secretaria, a Cespi assumiu a missão de mobilizar os demais órgãos para a pauta da primeira infância. Para isso, promoveu reuniões com representantes das áreas de saúde, educação, assistência social, infraestrutura e outras, para compartilhar informações e discutir os impactos das ações voltadas à primeira infância. Um dos principais desafios foi sensibilizar áreas menos familiarizadas com o tema, como a área de infraestrutura.

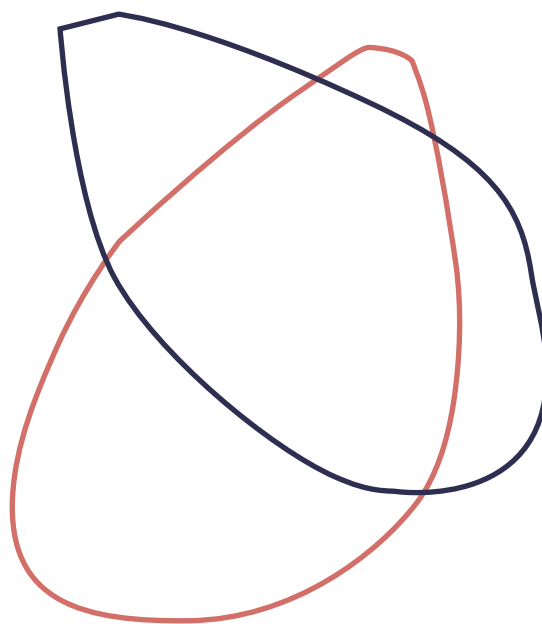
2. Identificar ações

A escolha e marcação dos tópicos seguiram etapas integradas. Técnicos da Cespi e da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Sepog) analisaram a Lei Orçamentária Anual (LOA) para mapear ações exclusivas e parcialmente voltadas a crianças de 0 a 6 anos de idade. Diálogos com as secretarias executoras ajudaram nesse detalhamento.

3. Adaptar a metodologia

A continuidade da aplicação da metodologia OCA foi fundamental para os trabalhos, permitindo identificar e marcar

ações e programas do Orçamento da Primeira Infância (OPI) diretamente no sistema orçamentário da Secretaria de Planejamento. Os eixos temáticos do OPI foram expandidos de três para cinco: Educação, Saúde, Assistência Social (já presentes no OCA), Convivência Urbana e Segurança Pública. Para as ações não exclusivas à infância, a proporção de crianças na população foi usada como critério de alocação de recursos.



A partir desses aprendizados, a gente conseguiu melhorar a metodologia existente do OCA, criar outras possibilidades de marcação e, principalmente, de ponderação."

MÁRIO FRACALOSSI,
secretário de Planejamento de Fortaleza

4. Incluir os subprodutos

Outra característica da marcação orçamentária em Fortaleza é o subproduto, que se refere à descrição do detalhamento da ação orçamentária. Enquanto a metodologia do OCA identifica dotações orçamentárias em três etapas (identificação funcional, classificação funcional e nomenclatura), o OPI de Fortaleza inova ao incluir os subprodutos, algo não previsto no modelo nacional dos anos 1990. Essa adaptação viabilizou que mais elementos fossem encontrados, permitindo detalhar e monitorar melhor as ações para a primeira infância.

5. Validar estratégias

A Comissão Municipal de Primeira Infância, composta por membros do Ministério Público, gestores municipais, conselhos municipais, acadêmicos e representantes do terceiro setor, desempenhou um papel importante na validação das estratégias e na garantia da transparência do processo.

Monitoramento

Uma governança intersetorial faz o monitoramento do PPA em Fortaleza, com foco na primeira infância. A estrutura é liderada pela Cespi e pela Sepog, que articulam as ações entre diferentes secretarias. Um sistema digital registra e acompanha a execução orçamentária. O monitoramento se baseia em indicadores de execução, resultado e transparência, que avaliam desde o uso eficiente dos recursos até os impactos concretos das políticas públicas.

A metodologia inclui a **marcação orçamentária detalhada** para classificar e acompanhar as ações relacionadas à primeira infância. É fundamental destacar que essa marcação é flexível e pode ser ajustada durante as revisões do plano, uma vez que a reflexão sobre as ações voltadas à primeira infância é constante e evolutiva.

Este modelo de monitoramento é um exemplo de como a transparência e a integração podem aprimorar políticas públicas voltadas à primeira infância.



Os agentes do processo⁵

AGENTES	FUNÇÃO NO PROCESSO
Governo Estadual e Prefeitura de Fortaleza	Governo do Estado, em especial lideranças que vêm fortalecendo a pauta da primeira infância. O estado apoiou sobretudo na transferência de tecnologias que viabilizaram o processo. No âmbito municipal, as lideranças políticas mantiveram seu compromisso político com a pauta, fortalecendo instâncias de governança e priorizando a primeira infância no planejamento estratégico.
Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão (Sepog)	Responsável pela elaboração do PPA e do orçamento anual, garantindo a inclusão de ações específicas para a primeira infância. Desenvolveu metodologias para o orçamento temático e integrou os dados ao sistema de planejamento. Integrou as áreas de planejamento das demais secretarias e fomentou o diálogo.
Coordenadoria Especial da Primeira Infância (Cespi)	Articuladora das políticas intersetoriais para a primeira infância. Liderou a estratégia de inclusão da temática da primeira infância no PPA. Coordenou o Grupo Técnico Intersectorial (GTI), que é composto por representantes técnicos das secretarias municipais, e desenvolve ações práticas e estratégicas para implementar as políticas voltadas à primeira infância. A Cespi possui <i>status</i> de secretaria e está vinculada diretamente ao gabinete do prefeito, garantindo maior força institucional ao tema.
Fundação da Criança e da Família Cidadã (FUNCI)	Vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, atuou no apoio técnico e implementação de programas relacionados à primeira infância, funcionando como ponto de referência para as ações municipais antes da criação da Cespi.
Secretarias setoriais	Implementaram programas específicos para a primeira infância. Participaram do GTI e contribuíram com informações para a marcação de ações orçamentárias.
Técnicos municipais	Responsáveis pelo detalhamento técnico das ações e garantia de execução eficiente das políticas para a primeira infância.
Ministério Público	Fiscalização e cobrança de transparência na execução das ações orçamentárias, além disso, integra a Comissão Municipal de Primeira Infância.
Fundação Maria Cecília Souto Vidigal	Forneceu consultoria técnica e metodológica, com a contratação de especialistas para a construção de um orçamento temático com a inclusão da primeira infância no PPA. Promoveu a capacitação das equipes e disseminou boas práticas de gestão.

⁵ Outras organizações parceiras foram mencionadas por contribuir com as políticas de primeira infância do município. Entre elas estão o Instituto Alana (implantação de espaços voltados para a primeira infância, como microparques urbanos e os pátios naturalizados), a Fundação Van Leer, com a iniciativa Urban95 (apoio para adaptação de espaços para crianças) e que incluiu o município entre os destaques do programa Cresça Com Seu Filho; a Fundação Lemann, Motriz, Instituto Gesto (citados como parceiros antigos da prefeitura, estimuladores de ações voltadas às crianças) e Bloomberg Philanthropies (pela divulgação de um prêmio na área de mobilidade urbana que Fortaleza recebeu).

Unicef	Possui um longo histórico de atuação no Ceará, com ações como capacitação de gestores, apoio técnico na formulação de políticas para crianças e o Selo Unicef. Criou, com a Fundação Abrinq, a metodologia OCA (ver nota 2). Realizou em 2023 com a Sepog o estudo <u>Gasto Social com a Primeira Infância (GSPI)</u> .
Fundação Abrinq	A metodologia de seu programa Prefeito Amigo da Criança foi instrumental no processo de cálculo de ações não exclusivas para crianças e adolescentes em Fortaleza, contribuindo para a construção do orçamento destinado à primeira infância.

Fatores do processo

Facilitadores

O Plano Municipal para a Primeira Infância (2014) proporcionou uma base estratégica sólida, alinhada ao plano de longo prazo Fortaleza 2040. Contar com essas **estruturas de políticas e governança** foi um elemento facilitador. Um exemplo disso foi a adaptação do OCA, que serviu de base para o modelo específico do Orçamento da Primeira Infância (OPI).

A **criação da Cespi** foi outro fator decisivo, garantindo liderança e articulação inter-setorial. Um terceiro fator facilitador foi o enfoque na construção de uma **metodologia específica** para a marcação e o monitoramento orçamentário.

A **experiência local de alguns gestores** e sua afinidade com o tema também favoreceram o diálogo entre setores. O **comprometimento das lideranças** municipais e estaduais foi essencial para consolidar a primeira infância na agenda pública.

O **uso de tecnologia**, como sistemas digitais que parametrizaram a marcação orçamentária e automatizaram relatórios, também contribuiu significativamente. E, aqui, observa-se a relevância do alinhamento entre o município e o estado, uma vez que foi o estado que transferiu a tecnologia MAPP⁶ para o município.

⁶ MAPP refere-se ao Monitoramento de Ações e Projetos Prioritários. É uma ferramenta informatizada, pela qual o governo organiza os projetos a serem realizados, por prioridade. A ferramenta também permite o acompanhamento dos gastos com os projetos. Mais informações no site: <https://ceartransparente.ce.gov.br/portal-da-transparencia/paginas/mapp-monitoramento-de-acoes-e-projetos-prioritarios>. Para operacionalizar o MAPP, o governo utiliza o **Sistema Integrado de Acompanhamento de Projetos (SIAP)**, que apoia a formulação, execução e monitoramento da programação operativa anual. O SIAP integra informações de diversos sistemas do Estado, como o Sistema de Contabilidade, Sistema de Licitações e Sistema de Contratos e Convênios, fornecendo uma visão abrangente da execução físico-financeira dos projetos. Ver manual do SIAP aqui: <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2011/05/Manual-do-Siap.pdf>.

Desafios

Entre os principais desafios esteve, no início do processo, a **fragmentação das ações**, que dificultou o alinhamento entre as secretarias e os órgãos, especialmente em áreas menos familiarizadas com o tema. Mesmo em setores estratégicos, como saúde e assistência social, havia dificuldade de identificar o orçamento alocado para a primeira infância, uma vez que determinadas temáticas já vinham agregadas a planos nacionais, como o Programa Nacional de Imunização.

Na área de habitação, no caso da construção de espaços públicos como parques, também não havia a discriminação de investimento por faixa etária. Assim, foi necessário investir em **capacitação para sensibilizar gestores e técnicos** sobre a importância de identificar a primeira infância no orçamento e para qualificar as equipes na marcação e no monitoramento das ações.

Ligado a isso estava o **desafio da marcação**, ou seja, identificar na dotação orçamentária o que de fato era relativo à primeira infância. Fazer isso requeria analisar a Lei Orçamentária Anual (LOA). Para ações não exclusivas, havia o desafio adicional da ponderação para determinar o peso da primeira infância naquela ação. Assim como em Boa Vista, o cálculo se baseou na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio



A dificuldade inicial é fazer a marcação em si. Identificar na dotação orçamentária o que, de fato, é o OPI. Essa é a primeira dificuldade, vamos dizer assim. Porque você tem que ler a LOA de ponta a ponta, dotação por dotação, identificar o que é exclusivo e não exclusivo.”

ISABELLA VELOSO,

Secretaria de Planejamento e Gestão (Sepog)

(Pnad) e, depois, no Censo Demográfico, exigindo uma carga extra de trabalho por parte das secretarias no primeiro ano, mas foi ajustado no ciclo seguinte.

Outro desafio foi superar **limitações tecnológicas**. No início, o uso de planilhas setoriais dificultou a visualização integrada dos dados, e a falta de padronização na execução orçamentária representou um obstáculo à parametrização.

Por fim, a sustentabilidade do processo também foi um ponto crítico, pois a **dependência do trabalho de gestores com experiência** específica na primeira infância trouxe o risco de descontinuidade no caso de mudanças nas equipes. ●

3.

A experiência de Recife



Contexto

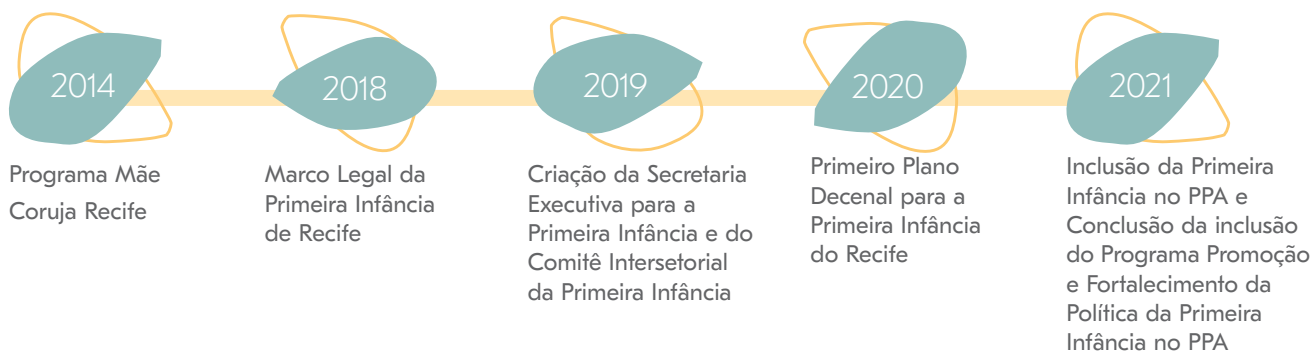
Ao longo dos anos, o município de Recife implementou diversas iniciativas para a primeira infância, tanto por meio de ações diretas quanto com o apoio de parceiros, assim como os outros municípios abordados neste documento. Destacam-se o Programa Mãe Coruja Recife (desde 2014) e a iniciativa Urban95, além da participação em levantamentos e avaliações sobre a primeira infância e também programas e serviços ofertados no município. Assim como os demais, lideranças locais integraram o Programa de Liderança Executiva em Desenvolvimento da Primeira Infância do Núcleo Ciência Pela Infância (NCPI).

As bases institucionais robustas de Recife foram construídas com a aprovação do Marco Legal da Primeira Infância de Recife (lei nº 18.491/2018) e a instituição do Primeiro Plano Decenal para a Primei-

ra Infância do Recife (lei nº 18.769/2020), que envolveu a escuta de mais de 40 mil crianças e suas famílias. No contexto desse plano, a gestão municipal criou, em 2019, a Secretaria Executiva para a Primeira Infância, inicialmente vinculada à Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e, a partir de 2021, incorporada à Secretaria de Educação. Sua missão é articular ações entre diversas pastas. Além disso, instituiu-se o Comitê Intersectorial da Primeira Infância, composto por representantes de 26 áreas da prefeitura, fundamental na coordenação e integração das políticas públicas.

Estas estruturas possibilitaram que a nova gestão municipal incluísse, em 2021, a priorização desta agenda no eixo estratégico de governo. O Plano Plurianual (PPA) 2022-2025 concretizou esse compromisso, conferindo maior estrutura e materialidade às políticas destinadas à primeira infância.

A primeira infância no PPA de Recife: marcos temporais



Etapas do processo

1. Levantar ações

O processo teve início em agosto de 2021 com um diagnóstico detalhado das ações e despesas relacionadas à primeira infância, que revelou lacunas como a dispersão de recursos em contratos que previam a prestação de muitos serviços diferentes e voltados para públicos diversos.

2. Capacitar técnicos e gestores

O levantamento foi seguido por capacitações que envolveram técnicos e gestores de áreas como Educação, Saúde, Assistência Social, Gestão e Planejamento. Essas formações destacaram a importância da intersectorialidade e introduziram metodologias de orçamento temático, sensibilizando os envolvidos sobre o impacto de políticas direcionadas para a primeira infância.

3. Reorganizar o orçamento

Neste processo de qualificação do planejamento e da alocação orçamentária voltada à primeira infância, a Secretaria de Educação se destacou na marcação das ações exclusivas para essa etapa, viabilizando a inclusão do programa Promoção e Fortalecimento da Política da Primeira Infância no PPA, aprovado em 2021 pela Câmara Municipal, garantindo maior transparência e rastreabilidade dos recursos.

4. Criar subações

No caso de secretarias que trabalhavam com muitas ações não exclusivas e cujos recursos estavam dispersos em grandes contratos, uma das primeiras medidas foi a criação de subações⁷ específicas no orçamento municipal, permitindo o rastreamento direto dos recursos destinados à primeira infância. Além disso, anexos orçamentários foram desenvolvidos para detalhar os percentuais de despesas compartilhadas nesses contratos⁸.

7 A consolidação de um orçamento temático no PPA pode se dar por meio do lançamento de ações específicas (como no caso do Programa de Promoção e Fortalecimento da Política da Primeira Infância), ou de subações que estão dentro de programas maiores e são destinados a múltiplos públicos. O importante é que, quando sistematizadas, essas subações sejam codificadas adequadamente como voltadas à primeira infância para que o sistema possa somá-las às ações no momento de elaborar um relatório gerencial sobre orçamento voltado à primeira infância.

8 A inclusão de itens voltados à primeira infância na previsão de despesas dos anexos orçamentários tornou-se necessária devido à abrangência de contratos de serviços, nos quais havia grande dificuldade em especificar despesas exclusivamente voltadas à primeira infância. Do ponto de vista político, a inserção de todos os investimentos destinados à primeira infância no documento principal traria um impacto muito maior. Esse aprimoramento está previsto para as próximas edições do plano.

5. Monitorar o processo

Após a aprovação do PPA, o Comitê Inter-setorial da Primeira Infância coordenou o monitoramento com relatórios gerenciais e sistemas digitais, o que garantiu a continuidade e a avaliação das ações.

Monitoramento

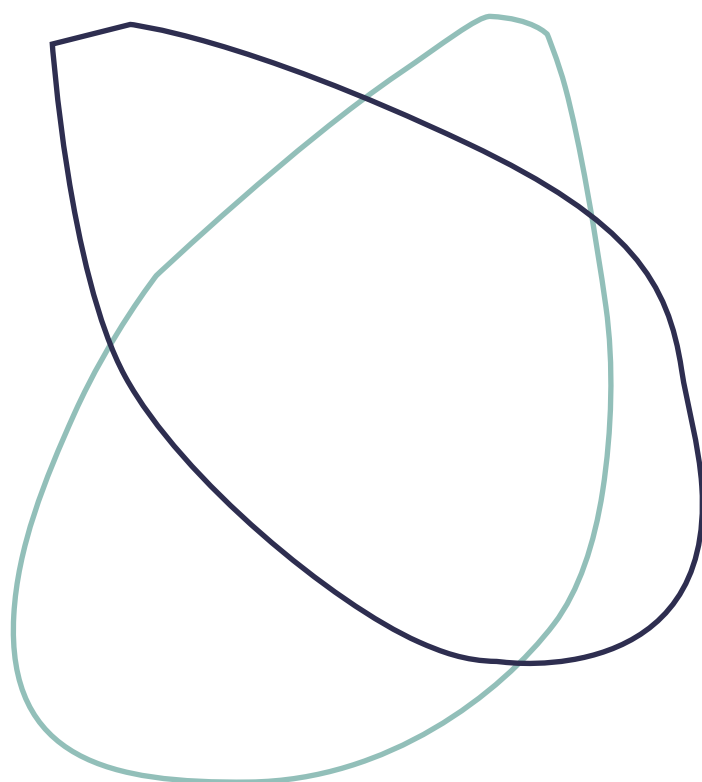
O monitoramento das ações voltadas à primeira infância no PPA do Recife foi estruturado para garantir transparência, integração entre secretarias e efetividade das políticas públicas.

O Comitê Intersectorial da Primeira Infância foi central nesse processo, promovendo reuniões regulares para revisar metas, avaliar resultados e alinhar estratégias entre as secretarias. Paralelamente, relatórios gerenciais e sistemas digitais adaptados consolidam informações sobre a execução física e financeira das ações. Produzidos pela Secretaria de Planejamento e Gestão, em parceria com a Secretaria Executiva da Primeira Infância, esses relatórios permitem identificar avanços, desafios e ajustes necessários.

Foram estabelecidos indicadores de desempenho que medem o impacto das políticas implementadas, conectando os resultados às metas do PPA. O aprimoramento da análise de dados e o uso das ferramentas disponíveis fortaleceram as capacidades institucionais, garantindo

um acompanhamento mais qualificado das ações.

A transparência também foi um pilar fundamental. A prefeitura disponibilizou informações sobre a execução orçamentária e os resultados das políticas para a sociedade civil e órgãos de controle, como o Tribunal de Contas e o Ministério Público de Pernambuco. Essa prestação de contas reforçou a credibilidade do processo, promovendo a confiança pública na gestão e garantindo que a primeira infância permanecesse como prioridade estratégica no município.



Os agentes do processo⁹

AGENTES	FUNÇÃO NO PROCESSO
Prefeitura de Recife	Houve compromisso político e priorização da primeira infância no planejamento estratégico do município. A articulação entre as secretarias foi possível graças ao engajamento e à liderança da gestão municipal.
Secretaria Executiva da Primeira Infância	Coordenou a articulação intersetorial e mobilizou diferentes secretarias para integrar ações. Serviu como ponto focal para a execução do processo, utilizando o Plano Municipal da Primeira Infância como referência.
Secretaria de Educação	Desenvolveu programa exclusivo para a educação infantil, reorganizando despesas dispersas em ações como construção de creches, compra de materiais didáticos e formação de professores. Foi uma das pastas mais estruturadas e serviu como modelo para outras secretarias.
Secretaria da Saúde	Adaptou iniciativas existentes para atender de forma mais direcionada as crianças de 0 a 6 anos, especialmente em programas de atenção básica e saúde materno-infantil, como o Programa Mãe Coruja Recife.
Secretaria da Assistência Social	Reorganizou suas ações para contemplar o público da primeira infância, embora tenha enfrentado desafios técnicos e estruturais devido à menor capacidade organizacional em comparação com outras secretarias.
Secretaria de Planejamento e Gestão	Responsável por ajustar as estruturas orçamentárias e integrar as novas ações ao sistema de planejamento municipal. Liderou a consolidação das subações específicas para a primeira infância no PPA.
Comitê Intersetorial da Primeira Infância	Formado por representantes de 26 áreas da prefeitura, garantiu a integração das políticas voltadas à primeira infância e facilitou a comunicação entre as diferentes secretarias.
Tribunal de Contas de Pernambuco	Apoiou tecnicamente o processo ao reforçar a importância da transparência e da alocação de recursos para a primeira infância. Colaborou com orientações na institucionalização da pauta no PPA.
Fundação Maria Cecília Souto Vidigal	Forneceu consultoria técnica e metodológica, com a contratação de especialistas para a construção de um orçamento temático com a inclusão da primeira infância no PPA. Promoveu a capacitação das equipes e disseminou boas práticas de gestão.

⁹ Outras organizações também foram mencionadas nas entrevistas por suas contribuições relevantes à pauta da primeira infância. Entre elas, destacam-se Fundação Lemann, Fundação Van Leer, UNICEF, Instituto Alana e a Rede Nacional da Primeira Infância, instituições com as quais a prefeitura já mantinha interlocução e acompanhava boas práticas no setor. Essas organizações vinham colaborando em diversas iniciativas anteriores ao processo de inclusão da temática da primeira infância no PPA.

Fatores do processo

Facilitadores

Um dos principais motores da inclusão da primeira infância no PPA foi o forte **compromisso político** da gestão municipal, que desde o início priorizou a pauta, mobilizando secretarias e servidores, trazendo credibilidade ao processo e garantindo o alinhamento necessário.

Além disso, Recife já contava com **estruturas institucionais robustas**, como a Secretaria Executiva da Primeira Infância, criada em 2019, e o Comitê Intersetorial da Primeira Infância, que facilitaram a coordenação e a articulação das ações.

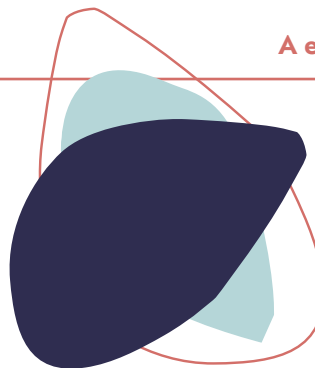
Outro ponto crucial foi a existência do **Plano Municipal da Primeira Infância (PMPI)**, que serviu como referência estratégica para a inclusão da pauta no PPA. Construído com ampla participação social, o plano já continha diretrizes e metas claras, facilitando o alinhamento das ações orçamentárias. O **apoio técnico de parcerias** qualificadas, como a Fundação, a Rede Nacional Primeira Infância e o Instituto Alana, trouxe experiências e boas práticas de outros municípios.

A **articulação intersetorial** também foi essencial, com o Comitê Intersetorial da Primeira Infância promovendo reuniões mensais e mantendo canais eficientes de comunicação para garantir o alinhamento entre as secretarias, facilitar o compartilhamento de dados, solucionar desafios operacionais e assegurar

que as ações estivessem de acordo com as metas estabelecidas.

O **apoio do Tribunal de Contas de Pernambuco** também foi um diferencial, ao reforçar a importância da inclusão da primeira infância no orçamento e fornecer orientações para dar maior transparência e legitimidade ao processo.

Por fim, as **capacitações e sensibilizações** realizadas foram indispensáveis para superar a falta de familiaridade inicial de algumas áreas com o tema. *Workshops* e treinamentos não apenas destacaram a relevância da primeira infância, mas também ensinaram técnicas de planejamento orçamentário, nivelando o conhecimento técnico entre as equipes e fortalecendo a intersectorialidade.



Para uma política pública intersectorial dar certo, o primeiro passo é a decisão política. O maior desafio, por outro lado, é exatamente a construção dessa intersectorialidade.”

LUCIANA LIMA,

secretária executiva da Primeira Infância de Recife

Desafios

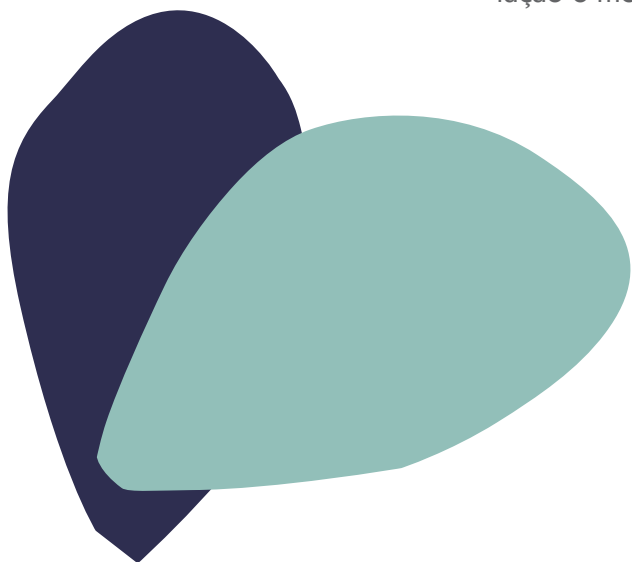
Um dos principais desafios foi o nível de **capacidade diversa** entre as secretarias. Enquanto algumas pastas, como a Educação, já possuíam experiência em planejamento e organização orçamentária, outras enfrentaram maiores limitações técnicas e estruturais.

Outro desafio foi a **segregação de despesas em grandes contratos** de prestação de serviços do tipo “guarda-chuva”, que muitas vezes atendiam múltiplos públicos. Essa condição exigiu a criação de anexos orçamentários para destacar os percentuais das despesas compartilhadas, uma solução prática, mas que não eliminou todas as barreiras ao rastreamento.

A **transição para novos sistemas digitais** de gestão orçamentária trouxe complicações adicionais. Essa mudança, embora necessária para modernizar a gestão pública, gerou atrasos e dificuldades iniciais, especialmente nas secretarias com menor familiaridade com ferramentas tecnológicas.

O **curto prazo para implementação** foi outro fator desafiador. Com a aprovação do PPA prevista para o final de 2021, as equipes tiveram que reorganizar estruturas orçamentárias e alinhar ações em um cronograma apertado, o que limitou a capacidade de aprofundar algumas análises e marcações, prejudicando sobretudo as secretarias cujos recursos estavam dispersos em grandes contratos.

Por fim, houve desafios relacionados à **sensibilização e ao alinhamento intersetorial**. Apesar do compromisso político, algumas áreas apresentaram resistência inicial ou dificuldade em compreender a importância da intersectorialidade, o que demandou esforços extras de capacitação e mobilização. ●



4

Considerações finais

Cada um dos três municípios aqui analisados (Boa Vista, Fortaleza e Recife) adotou estratégias próprias para priorizar a primeira infância em seus orçamentos, influenciadas por fatores políticos, institucionais e técnicos. No processo, surgiram elementos facilitadores e desafios que exigiram soluções inovadoras e metodologias adaptadas à realidade local. A partir dessa análise, é possível extrair lições que podem inspirar outros municípios interessados em qualificar o planejamento e a alocação orçamentária voltada à primeira infância.

Lições aprendidas

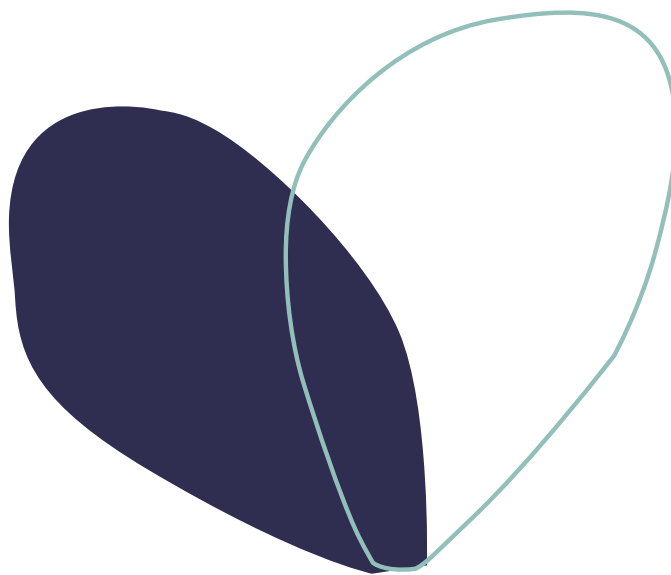
Alguns elementos comuns aos três casos merecem destaque:

Primeiramente, o **compromisso político das lideranças municipais**. Em Boa Vista, o processo foi impulsionado pelo legado de gestões anteriores e pelo Programa Família que Acolhe, que consolidou a prioridade à primeira infância desde 2013. Em Fortaleza, a liderança direta do prefeito e de gestores municipais garantiu apoio político para a criação da Cespi, peça-chave na articulação intersetorial. Em Recife, o engajamento da alta liderança permitiu a estruturação de uma governança intersetorial robusta, com a criação da Secretaria Executiva para a Primeira Infância e do Comitê Intersetorial da Primeira Infância.

Outro fator determinante foi a **governança intersetorial**, essencial para institucionalizar a primeira infância nos PPAs, mas também um dos seus desafios mais complexos. A criação de órgãos de gestão desse processo foi decisiva para avançar nessa agenda. Boa Vista criou o Comitê Gestor Intersetorial da Primeira Infância; Fortaleza estruturou sua governança por meio da Cespi e do Grupo Técnico Inter-setorial (GTI); Recife contou com o Comitê Intersectorial da Primeira Infância.

Um terceiro elemento comum foi a **adaptação do processo às realidades locais**, especialmente na marcação orçamentária e no monitoramento. Cada um dos três municípios desenvolveu mecanismos específicos para a **marcação orçamentária**. Boa Vista instituiu o Programa Orçamentário 78, agregando ações exclusivas e não exclusivas voltadas à primeira infância. Fortaleza adaptou a metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e expandiu os eixos temáticos. Recife optou por reunir ações exclusivas no Programa de Promoção e Fortalecimento da Política da Primeira Infância e criar subações e anexos orçamentários para ações não exclusivas. Essa solução para segregar despesas específicas para a primeira infância em contratos amplos, embora prática, não é uma solução definitiva, mostrando a urgência de aprimorar ferramentas de gestão.

No **monitoramento**, os três municípios adotaram sistemas contínuos para garantir a execução das políticas e a ras-



treabilidade dos recursos destinados à primeira infância. Boa Vista implementou relatórios trimestrais detalhados, permitindo ajustes nas ações e promovendo a transparência por meio da publicação de dados no Portal da Transparência. Fortaleza utilizou um sistema digital integrado ao orçamento temático, facilitando a emissão de relatórios e a comunicação dos resultados. Recife, por sua vez, investiu em relatórios gerenciais e no acompanhamento integrado pelo Comitê Intersectorial da Primeira Infância.

Apesar das particularidades de cada cidade, Boa Vista, Fortaleza e Recife compartilharam alguns obstáculos comuns nesse processo.

A **rotatividade de servidores** foi apontada como um deles, exigindo treinamentos constantes para garantir a manutenção do conhecimento técnico nas equipes e a continuidade das ações.

A **mensuração de ações não exclusivas** também se mostrou complexa, levando os municípios a desenvolverem metodologias próprias para alocar recursos de forma adequada. As soluções de cada município foram distintas, mas sempre tendo como base a proporção da população de primeira infância a partir de dados do IBGE e de fontes administrativas.

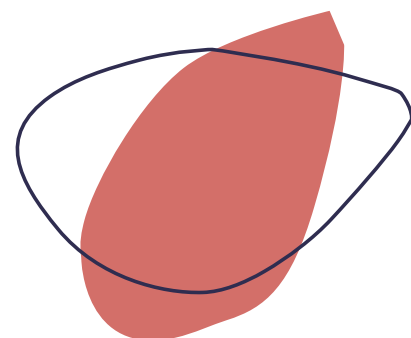
A **integração de sistemas de planejamento e monitoramento** também representou uma dificuldade relevante. Em Boa Vista, a implementação do Programa Orçamentário 78 foi um marco, mas a transição exigiu treinamento e ajustes. Fortaleza se beneficiou de ferramentas digitais avançadas e da experiência prévia com o orçamento temático, o que facilitou a integração e o acompanhamento das ações. Já Recife encontrou obstáculos durante a transição para novos sistemas digitais.

As diferenças contextuais entre os três municípios moldaram os desafios específicos enfrentados por cada um. Boa Vista lidou com a **fragmentação das ações** e a **dispersão de dados** entre secretarias, além de problemas na **capacitação inicial** das equipes de planejamento, necessitando de suporte para integrar as políticas. Fortaleza teve dificuldades em **sensibilizar as secretarias** menos envolvidas com a pauta da primeira infância.

Já Recife enfrentou desafios na **separação de despesas em contratos “guarda-chuva”**, que abrangiam múltiplos públicos. Para lidar com essa complexidade, o município adotou subações e anexos orçamentários, mas ainda busca formas de alcançar maior detalhamento e eficiência. Outro obstáculo importante em Recife foi a **transição tecnológica**, em algumas secretarias a implementação de novos sistemas de monitoramento digital gerou resistências iniciais e exigiu treinamentos adicionais.

Conclusão

A experiência dos três municípios reforça a importância da institucionalização dos investimentos na primeira infância para garantir a continuidade das políticas públicas, independentemente de mudanças de gestão. Para isso, além de **vontade política**, são necessários **planejamento orçamentário estruturado, governança intersetorial eficiente e monitoramento contínuo**.

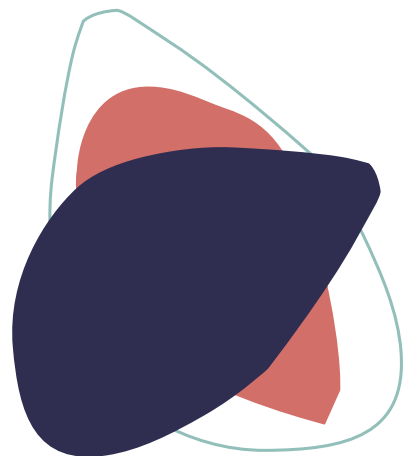


A **inclusão da primeira infância nos PPAs** exige marcos legais, orçamentos próprios, estruturas de governança e mecanismos de monitoramento robustos. Além disso, a **formação das equipes** e a **continuidade das iniciativas** são fatores determinantes para o sucesso da institucionalização da primeira infância como uma agenda prioritária nos governos municipais. A transparência, fomentada pela criação de **sistemas integrados de planejamento e monitoramento** e pela **participação da sociedade civil**, também se mostrou essencial para fortalecer o compromisso político e transformar investimentos em impactos concretos para as crianças e suas famílias. Outro ponto fundamental é a **articulação intersetorial**, viabilizada por comitês gestores e grupos técnicos que garantam a colaboração contínua entre as secretarias.

A integração das políticas voltadas à primeira infância no PPA e nas leis orçamentárias anuais é fundamental para garantir a **continuidade e o fortalecimento dessas ações ao longo do tempo**. Essa abordagem favorece a evolução contínua do processo e assegura que a pauta permaneça como prioridade na gestão. Além disso, a realização de **avaliações periódicas** é essencial para identificar gargalos, ajustar estratégias e ampliar o impacto positivo das iniciativas, tornando a atenção à primeira infância cada vez mais estruturada e eficaz para todas as crianças e suas famílias.

Todos os municípios enfrentaram desafios nesse processo, mas, com compromisso, encontraram caminhos inovadores para superá-los. Parceiros de diferentes naturezas e órgãos estratégicos, como os Tribunais de Contas, também foram determinantes para viabilizar esses avanços.

Em 2025, com o início dos novos mandatos, milhares de lideranças municipais (prefeitos, secretários e gestores) têm diante de si uma oportunidade estratégica: garantir prioridade absoluta à primeira infância na elaboração do PPA 2026/2029 e das demais peças orçamentárias, como determinam a Constituição Federal e o Marco Legal da Primeira Infância. O orçamento público é uma poderosa ferramenta de enfrentamento das desigualdades sociais. Ao priorizar investimentos na primeira infância, os municípios fazem uma escolha orientada por evidências, capaz de promover transformações positivas e duradouras, tanto para as crianças e suas famílias quanto para toda a sociedade. ●



Anexo — Lista de pessoas entrevistadas

1. **Andréia Neres Ferreira** — secretária municipal de Projetos Especiais de Recife, secretária executiva do Comitê da Primeira Infância, entrevistada online em 18/10/24.
2. **Angélica Leal** — assessora de Planejamento da Fundação da Criança e da Família Cidadã, Fortaleza, entrevistada online em 11/10/24.
3. **Artur Gueiros** — secretário executivo de Planejamento e Orçamento de Recife, entrevistado online em 18/10/24.
4. **Celina Arruda** — Equipe de Planejamento da Secretaria de Economia, Planejamento e Finanças de Boa Vista, entrevistada online em 25/10/24.
5. **Eliana de Oliveira Gama** — Equipe de Planejamento da Secretaria de Economia, Planejamento e Finanças de Boa Vista, entrevistada online em 25/10/24.
6. **Isabella Veloso** — Secretaria de Planejamento e Gestão de, Fortaleza, entrevistada online em 24/10/24.
7. **Júlia Fraga de Oliveira** — gerente geral de Planejamento, Orçamento e Captação / Secretaria de Educação de Recife, entrevistada online em 18/10/24.
8. **Júnia Santa Rosa** — consultora da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal que assessorou o caso de Fortaleza em 2021, entrevistada online em 28/10/24.
9. **Luciana Lopes de Vasconcelos Lima** — secretária executiva da Primeira Infância de Recife, entrevistada online em 11/10/24.
10. **Luiza de Lourdes Bezerra Mota** — Gerência de Planejamento da Prefeitura de Fortaleza, entrevistada online em 21/10/24.
11. **Marcio Vinícius de Souza Almeida** — secretário de Economia, Planejamento e Finanças e presidente do Conselho Gestor da Primeira Infância de Boa Vista, entrevistado online em 22/10/24.
12. **Maria Angélica de Andrade Vasconcelos** — consultora da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal que assessorou o caso de Boa Vista em 2021, entrevistada online em 21/10/24.
13. **Mário Fracalossi** — secretário municipal de Planejamento, Secretaria de Planejamento e Gestão (Sepog) de Fortaleza, entrevistado online em 25/10/24.
14. **Mauro César da Silveira** — consultor da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal que assessorou o caso de Recife em 2021, entrevistado online em 18/10/24.
15. **Wieland Silberschneider** — consultor-chefe da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal em 2021, entrevistado online em 24/10/24.

Referências

O impacto do desenvolvimento na Primeira Infância sobre a aprendizagem — Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

ENAP - Primeira Infância Primeiro no PPA

Pesquisa de Heckman: educação infantil de qualidade impacta as próximas gerações — Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

Governança colaborativa para a primeira infância — Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

Primeira Infância no Município — Políticas públicas institucionalizadas — Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

Primeira Infância no Município — Educação infantil de qualidade — Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

Primeira Infância no Município — Parentalidade e apoio às famílias — Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

Primeira Infância no Município — Saúde desde a gestação — Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

Primeira Infância no Município — Promoção do antirracismo — Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

Primeira Infância no Município — Segurança e proteção à violência — Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

Os primeiros anos em suas mãos — Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

Impactos da desigualdade na primeira infância — Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

Curso Governança Colaborativa para a Primeira Infância





FUNDAÇÃO
**Maria Cecília
Souto Vidigal**



www.fmcsv.org.br