



CGU

Controladoria-Geral da União

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Ministério da Cidadania; Ministério da Educação; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Ministério da Saúde e Ministério do Turismo

Exercício 2020

Controladoria-Geral da União - CGU
Secretaria Federal de Controle Interno

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO

Órgãos: **Ministério da Cidadania; Ministério da Educação; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Ministério da Saúde e Ministério do Turismo.**

Unidades Examinadas: **Ministério da Cidadania; Ministério da Educação; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Ministério da Saúde e Ministério do Turismo/Secretaria Especial da Cultura.**

Município/UF: **Brasília/DF.**

Relatório de Avaliação: **816125.**

Missão

Elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

Avaliação

O trabalho de avaliação, como parte da atividade de auditoria interna, consiste na obtenção e na análise de evidências com o objetivo de fornecer opiniões ou conclusões independentes sobre um objeto de auditoria. Objetiva também avaliar a eficácia dos processos de governança, de gerenciamento de riscos e de controles internos relativos ao objeto e à Unidade Auditada, e contribuir para o seu aprimoramento.

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?

O presente trabalho buscou verificar o cumprimento de importantes aspectos trazidos pelo Marco Legal da Primeira Infância na elaboração, execução e priorização de políticas públicas voltadas ao público infantil.

Com base no referido Marco Legal, foram selecionadas, para aprofundamento, sete áreas entre aquelas consideradas prioritárias, identificadas nos Ministérios da Saúde; da Educação; da Cidadania; da Justiça e Segurança Pública; da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e, por fim, na Secretaria Especial da Cultura, atualmente no Ministério do Turismo.

Assim, o objetivo foi mapear e avaliar, a partir desses Ministérios, o cenário atual das políticas públicas federais voltadas à primeira infância e a priorização desse público pelo governo federal.

POR QUE A CGU REALIZOU ESSE TRABALHO?

O tema Desenvolvimento Infantil foi incluído no Plano Tático da CGU 2018-2020. Neste contexto, realizou-se mapeamento e avaliação das ações do Governo Federal acerca de políticas voltadas à primeira infância norteadas pelo Marco Legal da Primeira Infância, que define áreas prioritárias e requisitos para políticas públicas direcionadas ao público infantil.

QUAIS AS CONCLUSÕES ALCANÇADAS PELA CGU? QUAIS AS RECOMENDAÇÕES QUE DEVERÃO SER ADOTADAS?

Todas as áreas do escopo desenvolvem ações voltadas à primeira infância. No entanto, estas são executadas de forma independente e descoordenada. Não há uma política que as integre, tampouco coordenação intersetorial que as envolva, numa ação conjunta. As ações mapeadas, em sua maioria, não possuem elementos de monitoramento e avaliação – essenciais ao acompanhamento do alcance dos resultados pretendidos e que possibilitam a realização dos ajustes necessários ao longo de sua execução. A transparência é marcada por uma precária divulgação dos resultados das ações, o que dificulta o controle social. A falta de identificação e divulgação dos recursos orçamentários evidenciam uma priorização comprometida da primeira infância.

Recomendou-se criar instância de coordenação intersetorial, responsável pela elaboração e publicação da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, entre outras atribuições; aperfeiçoar a governança das ações, estabelecendo seu monitoramento e avaliação; identificar e divulgar seus resultados e os recursos aplicados, inclusive o somatório dos recursos orçamentários envolvidos em sua execução.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AEE	Atendimento Educacional Especializado
AIDPI	Atenção Integrada às Doenças Prevalentes na Infância
ANDI	Agência de Notícias dos Direitos da Infância
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BLH	Banco de Leite Humano
BNCC	Base Nacional Comum Curricular
BPC	Benefício de Prestação Continuada
Centro Pop	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua
CGU	Controladoria-Geral da União
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNE	Conselho Nacional de Educação
CNPC	Conselho Nacional de Política Cultural
CNS	Conselho Nacional de Saúde
Conanda	Conselho Nacional pelos Direitos da Criança
CRAS	Centros de Referência de Assistência Social
CSC	Caderneta de Saúde da Criança
EAAB	Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil
EBBS	Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FMCSV	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
FSD	Fragmentação, Sobreposição e Duplicidade
Fundeb	Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GAO	<i>Government Accountability Office</i>

IHAC	Iniciativa Hospital Amigo da Criança
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
Mapa InSAN	Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional
MC	Ministério da Cidadania
MEC	Ministério da Educação
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MMFDH	Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos
MS	Ministério da Saúde
MTA	Mulher Trabalhadora que Amamenta
MTur	Ministério do Turismo
NutriSUS	Estratégia de Fortificação da Alimentação Infantil com Micronutrientes em pó
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OGU	Orçamento Geral da União
OMS	Organização Mundial da Saúde (<i>World Health Organization</i>)
Opas	Organização Pan Americana da Saúde
Paefi	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
Paif	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PAIR	Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infante-Juvenil no Território Brasileiro
Pape	Programa de Acolhimento, Permanência e Êxito

PAR	Plano de Ações Articuladas
PCF	Programa Criança Feliz
PDDE	Programa Dinheiro Direto na Escola
PELC	Programa Esporte e Lazer na Cidade
Peti	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PI	Plano Interno
PNA	Política Nacional de Alfabetização
Pnae	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAIC	Plano Nacional pela Alfabetização na Idade Certa
Pnaisc	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança
Pnaisp	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional
PNAMPE	Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional
Pnan	Política Nacional de Alimentação e Nutrição
Pnate	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
PNEDH	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos
PNETP	Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas
PNEVSCA	Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes
PNI	Programa Nacional de Imunizações
PNLD	Programa Nacional do Livro e do Material Didático
PNSAN	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
PNSF	Programa Nacional de Suplementação de Ferro
PNSVA	Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A

PNTN	Programa Nacional de Triagem Neonatal
PO	Planos Orçamentários
PPA	Plano Plurianual
PPCAAM	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte
ProBNCC	Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular
Proinfância	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil
PSE	Programa Saúde na Escola
RCN	Registro Civil de Nascimento
RDC	Resoluções da Diretoria Colegiada
RNPI	Rede Nacional Primeira Infância
Saeb	Sistema de Avaliação da Educação Básica
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SGD	Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente
Siope	Sistema Integrada de Planejamento e Orçamento
TC	Tomada de Contas
TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Termo de Execução Descentralizada
Unesco	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
Unicef	Fundo das Nações Unidas para a Infância (<i>United Nations Children's Fund</i>)

SUMÁRIO

QUAL FOI O TRABALHO REALIZADO PELA CGU?	4
LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	5
INTRODUÇÃO	10
CONSIDERAÇÕES INICIAIS	12
RESULTADOS DOS EXAMES	16
1. Panorama das ações governamentais existentes no Brasil voltadas à primeira infância.	16
2. Inexistência de uma política que integre ações de todos os Ministérios envolvidos com o tema primeira infância e de uma instância de coordenação intersetorial que articule essas políticas setoriais.	18
3. Fragilidade na articulação de ações intersetoriais entre os Ministérios envolvidos e riscos de sobreposição, duplicação e fragmentação de ações voltadas à primeira infância.	26
4. Fragilidade e escassez de coleta de dados, monitoramento e avaliação das ações governamentais voltadas à primeira infância. Das ações avaliadas, 48% não possuem nem coleta de dados.	36
5. Precariedade na divulgação de resultados das ações voltadas à primeira infância. Das ações avaliadas, 79% não divulgam seus resultados.	39
6. Não divulgação, por parte da União, da soma de recursos aplicados em ações governamentais para a primeira infância. Das ações analisadas, 88% não possuem dados acessíveis sobre os valores aplicados.	44
RECOMENDAÇÕES	51
CONCLUSÃO	53
ANEXOS	55

INTRODUÇÃO

Na auditoria realizou-se um mapeamento das políticas públicas desenhadas, coordenadas e/ou executadas pelo Governo Federal, voltadas à primeira infância. O Marco Legal da Primeira Infância¹ (Lei nº 13.257, de 8.3.2016), estabelece que são áreas prioritárias para o desenvolvimento de políticas públicas voltadas à primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.

Com base nesse amplo espectro de atuação governamental, foram identificados os ministérios que atuam direta ou indiretamente nessas áreas prioritárias, com os quais foi estabelecido contato preliminar, quais sejam: Ministério da Saúde (MS), Ministério da Educação (MEC), Ministério da Justiça (MJ), Ministérios da Segurança Pública (MSP), Ministério dos Direitos Humanos (MDH), Ministério das Cidades (MCidades), Ministério da Cultura (MinC), Ministério do Esporte (ME), Ministério do Trabalho (MTE), Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério da Integração Nacional (MI), Ministério do Desenvolvimento Social (MDS).

Dentre esses, considerando as repostas recebidas com as ações desenvolvidas após essa abordagem inicial e em razão da importância da área para o adequado desenvolvimento da criança e proteção de seus direitos, foram selecionados, para aprofundamento, os temas saúde, educação, assistência social, cultura, esporte, segurança e direitos humanos, cujos órgãos responsáveis são: Ministérios da Saúde; da Educação; da Cidadania (que reúne assistência social e esporte); da Justiça e Segurança Pública; da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, além da Secretaria Especial da Cultura² – atualmente no Ministério do Turismo.

O objetivo do trabalho consistiu em mapear o cenário atual das políticas públicas federais desenvolvidas no Brasil e voltadas à primeira infância e verificar se esse público tem sido priorizado pelo governo, frente ao estabelecido no Marco Legal da Primeira Infância. Para tanto, foram elaboradas as seguintes questões de auditoria:

1. O Governo Federal tem estabelecido políticas públicas específicas para a primeira infância tendo em vista as áreas prioritárias definidas na Lei nº 13.257/2016?
2. Como ocorre a coordenação intersetorial das políticas públicas da primeira infância?

¹ Brasil, Lei nº 13.257, de 8.03.2016, art. 5º.

² Em janeiro de 2019, o Ministério do Desenvolvimento Social, do Esporte e da Cultura passaram a integrar o Ministério da Cidadania, como Secretarias Especiais. No entanto, em 6 de novembro de 2019, por meio do Decreto nº 10.107, a Secretaria Especial da Cultura foi transferida para o Ministério do Turismo, motivo pelo qual será tratada separadamente.

3. Como ocorre o monitoramento, a avaliação periódica e a divulgação dos resultados das políticas públicas da primeira infância?

4. Como a União informa à sociedade a soma dos recursos aplicados nas políticas públicas da primeira infância?

Após a seleção do escopo, foram feitas reuniões com os responsáveis pelos Ministérios em questão, explicando o objetivo do trabalho. Posteriormente, foram enviados novos questionamentos a esses Órgãos sobre as ações/programas/estratégias por eles desenvolvidos no âmbito da primeira infância. Além disso, foram feitos levantamentos em sites institucionais e em documentos oficiais para complementação das informações recebidas. Após a coleta dessas informações, foram elaborados relatórios preliminares, encaminhados aos Ministérios correspondentes para validação das informações e complementação de itens não identificados.

Ressalta-se que as informações encaminhadas pelos Ministérios foram incompletas e, por muitas vezes, insuficientes. Muito do que será apresentado neste relatório foi coletado no aprofundamento realizado pela equipe de auditoria, com base em informações publicadas em sites institucionais (com informações limitadas) e em documentos oficiais, além de publicações de importantes entidades da sociedade civil envolvidas com a primeira infância (Rede Nacional Primeira Infância, Agência de Notícias dos Direitos da Infância – ANDI – Comunicação e Direitos, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Bernard Van Leer, Instituto Alana, entre outras).

Por fim, o termo ações governamentais utilizado nesse relatório deve ser entendido como qualquer programa, ação, diretriz, iniciativa ou estratégia desenvolvida pelo Ministério em análise.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A primeira infância, que envolve crianças até os 6 anos de idade completos, tem ganhado destaque nos últimos anos. No início dos anos 2000, estudos³ realizados por James Heckman, prêmio Nobel em Economia, trouxeram importantes resultados a partir de intervenção realizada com crianças menos favorecidas em idade pré-escolar. A conclusão foi de que as crianças, ao terem acesso a uma educação infantil de qualidade, têm mais probabilidade de estarem empregadas e menos chance de cometerem crimes no futuro, desenvolvendo habilidades executivas – de planejamento, de interação, de cumprimento de tarefas – que serão necessárias na vida adulta. Essa educação infantil se baseia em fornecer atenção, orientação e estímulos às crianças, valorizando habilidades sociais, disciplina e motivação, aspectos que não são comumente abordados nas políticas de educação.⁴

Outra importante conclusão foi que o investimento na primeira infância traz um retorno de 7 a 10% ao ano, com base no aumento da escolaridade e do desempenho profissional, além da redução dos custos com reforço escolar, saúde e gastos do sistema penal. No entanto, embora haja um importante ganho ao se intervir no aprendizado de crianças na primeira infância, intervenções precoces não são tão produtivas se não forem acompanhadas de contínuos investimentos nas demais etapas da educação básica (ensino fundamental e ensino médio).⁵ É preciso investir desde a primeira infância, ao longo de todo o processo educativo.

Mais pesquisas desenvolvidas nas áreas da neurobiologia, da pedagogia, da sociologia e da economia evidenciaram que os estímulos recebidos pela criança desde sua gestação são essenciais para seu desenvolvimento na vida adulta, por caracterizar-se como uma etapa de grande plasticidade cerebral (MUSTARD, 2002 e 2010 apud FUJIMOTO, 2016).⁶ Isso ressalta a importância da atenção com a mãe desde o início da gestação: o suporte, o cuidado com a saúde e com a nutrição garantem à criança bases sólidas para seu desenvolvimento físico, motor, intelectual, socioemocional, de personalidade, caráter e apego positivo, que contribuirão para sua segurança emocional e desenvolvimento da confiança básica (MUSTARD, 2002 e GOLEMAN, 1998 apud FUJIMOTO, 2016).

Após o nascimento, a criança continua evoluindo, adquirindo capacidade física, habilidades cognitivas, evoluindo na linguagem/comunicação e nas competências socioemocionais. As experiências são construídas pela interação da criança com os

³ HECKMAN, James. James J. Heckman: entrevista [maio de 2019]. Entrevistador: Luiza Franco, BBC News. São Paulo, Brasil. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/geral-48302274>

⁴ YOUNG, Mary. The case for investing in early childhood. United Nations Development Reports; United Nations Development Programme. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/case-investing-early-childhood>.

⁵ HECKMAN, James. Beyond Pre-K: Rethinking the conventional Wisdom on educational Intervention. Education Week, Vol. 26, Issue 28, p. 40. March 19, 2007. Disponível em: <https://www.edweek.org/ew/articles/2007/03/19/28heckman.h26.html>.

⁶ FUJIMOTO, Gaby. Las mejores Prácticas de Políticas Públicas Direccionadas al Desenvolvimento Infantil en el Mundo. Tradução: Ivânia Ghesti-Galvão. Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Câmara dos Deputados. Brasil, 2016.

vários cuidadores, que ocorre em casa, no berçário ou na creche, na escola e na comunidade. Para as crianças pequenas, são os pais ou cuidadores que determinam o grau de estímulo que elas irão receber, a partir de sua interação com elas, conversando, brincando, contando histórias etc. Assim, para atingir seu pleno potencial de desenvolvimento, as crianças devem crescer em um ambiente acolhedor e protetor.⁷ O relacionamento dos pais com seus filhos tem alto impacto, fortalecendo o aprendizado (GOLEMAN, 1998 e MUSTARD, 2005 apud FUJIMOTO, 2016). A falta de desenvolvimento em algumas dessas áreas pode alterar a função cerebral, causando consequências permanentes e afetando o bem-estar durante todo o ciclo de vida.⁸

Em famílias mais pobres, as crianças recebem menos investimento de seus pais, o que acaba por comprometer o aprendizado, levando a um nível substancialmente inferior de desenvolvimento, em especial cognitivo e de linguagem.⁹ Assim, essas crianças tendem a ter um desempenho mais fraco na escola, não alcançando bons índices de desenvolvimento, envolvendo-se com mais frequência em comportamentos de risco que resultam em gravidez precoce, evasão escolar e violência na adolescência. Isso se reflete na vida adulta, no campo profissional: a probabilidade de se tornarem adultos produtivos é menor; eles passam a desempenhar trabalhos que requerem menos habilidades e, conseqüentemente, recebem salários mais baixos. E esse ciclo de pobreza se repete pelas gerações posteriores.¹⁰

O retorno do investimento em capital humano é mais alto quando ele é feito nos primeiros anos de vida; e, quanto mais cedo tiver início esse investimento, mais tempo o país terá para colher os benefícios. Os efeitos dos investimentos realizados na primeira infância já podem ser evidenciados antes que a criança comece o ensino fundamental e vão se acumulando com os demais investimentos, refletindo na idade adulta. Além de eficiente, pode reduzir a transmissão intergeracional da pobreza e da desigualdade.¹¹ De acordo com Heckman (entrevista, junho de 2005 apud FUJIMOTO, 2016), “a maneira mais eficiente de remediar problemas causados por ambientes familiares adversos é investir nas crianças em seus primeiros anos de vida”.

Portanto, o investimento na primeira infância deve se iniciar já na gestação, garantindo o cuidado com a gestante e seu bebê. De acordo com a Organização Mundial da Saúde¹², para atingir seu potencial total, as crianças precisam de um cuidado que envolve cinco componentes: boa saúde, nutrição adequada, cuidado responsivo, segurança e proteção e oportunidades de aprendizado precoce. Embora o setor da saúde tenha

⁷ FUJIMOTO, Gaby. Las mejores Prácticas de Políticas Públicas Direccionadas al Desarrollo Infantil en el Mundo. Tradução: Ivânia Ghesti-Galvão. Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Câmara dos Deputados. Brasil, 2016.

⁸ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Os primeiros anos: o bem-estar infantil e o papel das políticas públicas / editado por Samuel Berlinski, Norbert Schady. Brasil, 2016.

⁹ FUJIMOTO, op. cit.

¹⁰ YOUNG, Mary. The case for investing in early childhood. United Nations Development Reports; United Nations Development Programme. Disponível em: <http://hdr.undp.org/en/content/case-investing-early-childhood>.

¹¹ FUJIMOTO, op. cit.

¹² WORLD HEALTH ORGANIZATION, UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, WORLD BANK GROUP. Nurturing care for early childhood development: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potencial. Geneva: World Health Organization, 2018.

muitos pontos de contato com o cuidado na primeira infância, por atuar com mulheres grávidas, famílias e profissionais de saúde envolvidos no cuidado das famílias, esse setor precisa do suporte dos outros, numa abordagem que envolve todo o governo. Destaca-se o papel da educação, que deve elaborar currículo e programação específica para a promoção do desenvolvimento de crianças na primeira infância, envolvendo a capacitação dos profissionais envolvidos no cuidado com a criança; e da proteção social, que deve trabalhar para possibilitar a criação e manutenção de um ambiente propício ao desenvolvimento da criança, com a oferta de uma rede de proteção que fortaleça a capacidade das famílias de prover cuidado e de acessar os serviços quando necessário.¹³

Para criar esse ambiente propício para o cuidado com a primeira infância, é necessário um investimento sustentável, distribuído de forma equitativa, eficiente e flexível. O governo deve assumir esse compromisso, aumentando a disponibilização de recursos e melhorando a eficiência do gasto, elaborando políticas em todas as áreas que contribuam sistematicamente para o cuidado com a primeira infância, coordenando essas políticas, orçamentos e planos operacionais; desenvolvendo a força de trabalho, com capacitação e outras ferramentas entre os setores envolvidos; disponibilizando recursos técnicos para fortalecer as fontes de informação em nível nacional, estadual e municipal; e trabalhando por uma aproximação entre o governo e sociedade, na busca pelo estabelecimento de um suporte adequado no cuidado com a primeira infância.¹⁴

No Brasil, a proteção da criança e do adolescente teve importante ganho com a Constituição de 1988, que trouxe uma grande mudança nas políticas voltadas a esse público, elevando-os à condição de sujeitos de direito, com prioridade absoluta, estabelecendo que é dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. Em 1990, foi criado o Estatuto da Criança e do Adolescente, coroando o novo paradigma da proteção integral, tendo como diretrizes os princípios contidos na Constituição de 1988, da descentralização político-administrativa e da participação popular na gestão.¹⁵

Visando acompanhar o novo panorama mundial de cuidado específico com a primeira infância, em função da especificidade e da relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento do ser humano; e objetivando tornar mais efetivo o atendimento dos direitos da criança brasileira na faixa etária de 0 a 6 anos completos, o Brasil estabeleceu, por meio da Lei nº 13.257, de 8.3.2016, princípios e diretrizes para a formulação e implementação de políticas públicas voltadas à primeira infância. Entre os importantes temas abordados estão o aumento da licença-

¹³ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Os primeiros anos: o bem-estar infantil e o papel das políticas públicas / editado por Samuel Berlinski, Norbert Schady. Brasil, 2016.

¹⁴ WORLD HEALTH ORGANIZATION, UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, WORLD BANK GROUP. Nurturing care for early childhood development: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potencial. Geneva: World Health Organization, 2018.

¹⁵ DIDONET, Vital. Trajetória dos Direitos da Criança no Brasil – de menor e desvalido a criança cidadã, sujeito de direitos. Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Câmara dos Deputados. Brasil, 2016.

paternidade; o estabelecimento do direito de brincar das crianças e dos direitos das gestantes que decidem por entregar seus filhos pra adoção e daquelas em situação de privação de liberdade; a prioridade na qualificação dos profissionais envolvidos com a primeira infância; e a destinação de recursos financeiros necessários à efetivação desses direitos. Denominado Marco Legal da Primeira Infância, o normativo visa superar a segmentação de ações, aumentando a eficácia das políticas voltadas para a infância e definindo estratégias de articulação intersetorial.

RESULTADOS DOS EXAMES

1. Panorama das ações governamentais existentes no Brasil voltadas à primeira infância.

A partir do levantamento realizado junto aos Ministérios selecionados sobre as ações por eles desenvolvidas, foram identificadas 117 ações governamentais que possuem como público-alvo crianças na primeira infância, sendo 36 no Ministério da Saúde (MS), 25 no Ministério da Educação (MEC), 21 no Ministério da Cidadania (MC), seis no Ministério do Turismo (MTur), doze no Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e dezessete no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH) (Anexo I). Destaca-se que, objetivando evitar duplicidade, os programas intersetoriais, ou seja, aqueles que envolvem mais de uma área/ministério, foram contabilizados apenas no ministério responsável pela coordenação.

Tabela 1 – Quantidade de ações voltadas à primeira infância por Ministério

Órgão	MS	MEC	MC	Secult	MJSP	MMFDH	TOTAL
Quantidade de ações que envolvem a primeira infância (A)	36	25	21	6	12	17	117
Ações desenvolvidas especificamente para a primeira infância (B)	21	4	5	1	1	0	32
Ações desenvolvidas especificamente para a primeira infância/Total de ações que envolvem a primeira infância (C=B/A*100)	58,3%	16%	23,8%	16,7%	8,3%	0	27,3%

Fonte: Elaboração própria.

Das ações mapeadas, cerca de 27% (32 das 117) possuem a primeira infância como público exclusivo (Anexo II). Dentre os Ministérios acompanhados, o MS é o que apresenta maior número de ações e o maior número de ações específicas para a primeira infância (58,3%). Apenas no MMFDH não foi identificada ação voltada unicamente para essa faixa etária.

O desenvolvimento de ações específicas para a primeira infância – ou que, tendo um público mais amplo, tenha atividades diferenciadas para essa idade – se faz necessário, devido a sua singularidade. Mesmo entre crianças de diferentes idades, há importantes especificidades em cada abordagem, necessárias para promover o desenvolvimento adequado à determinada faixa etária.

A avaliação das ações identificadas resultou no reconhecimento de lacunas ou escassez de políticas públicas específicas em áreas prioritárias para a primeira infância e que favorecem seu integral desenvolvimento, quais sejam: esporte, cultura e proteção dos direitos.

No esporte (área sob a gestão da Secretaria Especial do Esporte do MC), não foi identificada política formulada e em execução para atender especificamente a primeira infância, embora algumas possam incluir esse segmento em suas atividades.

O esporte, como atividade física organizada, é importante para o desenvolvimento físico, motor e social das crianças pré-escolares. Além de ajudar no controle de peso (levantamento da OMS realizado em mais de cem países indicou que o número de crianças obesas menores de 5 anos de idade saltou de 31 milhões para 41 milhões entre os anos de 1990 e 2014), melhora o desempenho motor, a resistência física, a força muscular e a flexibilidade. Constitui-se como um estímulo ao desenvolvimento cognitivo também, com atividades que exigem que a criança pense, deduza e analise situações.

No entanto, o esporte praticado deve ser adequado à idade e ao tamanho da criança. Para crianças na idade pré-escolar, as atividades físicas devem ter como princípio a ludicidade, usando a brincadeira como forma de a criança tomar consciência do seu próprio corpo e de desenvolver capacidades motoras – ginástica, dança, luta e natação são bons exemplos de atividades para essa faixa etária. Já para crianças de 6 a 10 anos de idade, as atividades visam despertar o interesse da criança pelo esporte e pela atividade física, tornando-a um hábito. Assim, passam a ser recomendadas atividades coletivas, buscando a cooperação entre os participantes. Ou seja, cada etapa do desenvolvimento infantil exige ferramentas e equipamentos diferenciados. Uma criança de 10 anos não utiliza os mesmos brinquedos e brinca da mesma forma que uma criança de 4 anos – o estímulo a ser desenvolvido com cada uma delas é diferente.¹⁶

Nesse sentido, o Marco Legal da Primeira Infância traz em seu art. 17 a necessidade de os entes federativos criarem espaços lúdicos que propiciem o bem-estar, o brincar e o exercício da criatividade em locais públicos e privados onde haja circulação de crianças. Assim, áreas voltadas ao lazer, atividades esportivas e culturais devem envolver espaços e atividades específicas para a primeira infância.

Na área da cultura, o presente levantamento identificou apenas uma estratégia desenvolvida pelo Ministério do Turismo (Secretaria Especial da Cultura) e voltada especificamente à primeira infância: a Cartilha de Jogos e Brincadeiras das Culturas Populares Brasileiras, utilizada pelo Programa Criança Feliz. Não obstante, outras ações mais abrangentes podem envolver esse público.

A cultura possui um papel essencial na forma como a criança interpreta o mundo. A prática cultural pode fortalecer o aprendizado e o desenvolvimento das crianças, da mesma forma que a saúde mental e física. Assim, as criações artísticas em todas as linguagens da arte devem ser trabalhadas por profissionais capacitados dentro das creches e pré-escolas, bem como em espaços culturais. Estes espaços, tradicionalmente voltados aos adultos, devem incorporar a dimensão lúdica e vislumbrar crianças na

¹⁶ REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA – RNPI. A prática esportiva melhora a qualidade de vida das crianças e as estimula. Brasil, 2011. Disponível em <http://primeirainfancia.org.br/a-pratica-esportiva-melhora-a-qualidade-de-vida-das-criancas-e-as-estimula-a-socializacao/>.

primeira infância como um público potencial, produzindo conteúdo artístico voltado a elas (música, literatura, dança, cinema, teatro, museu).¹⁷

Ratificando a importância da cultura para as crianças pequenas, o Marco Legal estabelece ainda em seu art. 15 que políticas públicas deverão criar meios para que a primeira infância tenha acesso à produção cultural e seja reconhecida como produtora de cultura.

Quanto aos direitos da criança, área afeta ao MMFDH, não foi verificada ação direcionada especificamente ao público infantil, a despeito de haver políticas voltadas à criança e ao adolescente. Crianças pequenas necessitam de maior proteção e cuidado, por serem mais dependentes de alguém que lhes dê carinho, atenção e olhe por seus direitos. Assim, mesmo que não seja de forma exclusiva, é essencial que haja políticas de proteção aos seus direitos que promovam ações voltadas a elas.

Das 117¹⁸ ações governamentais identificadas, vinte foram criadas pelos Ministérios acompanhados após a publicação do Marco Legal da Primeira Infância e onze são anteriores à Lei, mas sofreram alguma atualização após sua publicação, beneficiando a primeira infância.

2. Inexistência de uma política que integre ações de todos os Ministérios envolvidos com o tema primeira infância e de uma instância de coordenação intersetorial que articule essas políticas setoriais.

O Marco Legal da Primeira Infância¹⁹ traz informações sobre uma Política Nacional Integrada para a primeira infância, que deverá ser formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersetorial, articulando diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância. Conquanto, o amplo levantamento de informações realizado pela equipe de auditoria não identificou sua criação, tampouco implementação.

¹⁷ ROSA, Lucelina Rosseti. Cultura e primeira infância: perspectivas para as crianças de pouca idade Revista do Centro de Pesquisa e Formação nº 3, novembro/2016.

¹⁸ Destaca-se que, após Reunião de Busca Conjunta de Soluções, o MTur e o MEC encaminharam novas informações referentes a outras ações desenvolvidas por aquelas pastas, voltadas à primeira infância: Projeto Brasileira de Literatura Infantil e Juvenil; Seminário Funarte Música Brasileira Infantil; e Bienal Funarte de Música e Cidadania, todas da Cultura, e o Programa Tempo de Aprender, do MEC. No entanto, a etapa de levantamento de informações sobre as ações voltadas ao público infantil, pré-requisito para o processo de elaboração do presente Relatório, se encerrou no começo deste ano, após validação de todas as áreas responsáveis. A partir desse levantamento que se deu a análise, sintetizada nos achados aqui apresentados. Sendo assim, após exame das informações enviadas, a equipe de auditoria concluiu que a inclusão das novas ações apresentadas não alteraria o entendimento dos achados e nem o teor das recomendações exaradas; e, portanto, optou por acrescentá-las como nota no Anexo I, que traz listagem das ações mapeadas neste trabalho.

¹⁹ Brasil, Lei nº 13.257, de 8.03.2016, art. 6º.

Estudos demonstram que o efeito sinérgico entre as intervenções com crianças na primeira infância resulta em um impacto maior no desenvolvimento da criança, daí a importância de uma Política Integrada que possibilite que as ações propostas atinjam as mesmas crianças, priorizando as mais vulneráveis.²⁰

Para uma política integrada em nível nacional obter êxito, deve contar com normativos e regulamentos precisos, além de uma articulação de suas ações em todos os níveis de governo, até o nível municipal. Essa integralidade também deve abranger todos os contextos e as necessidades do público-alvo, oferecendo uma variedade de serviços e intervenções capaz de atender as especificidades de todos os setores, em todos os níveis de atenção. Para isso, seu planejamento e gestão devem ser flexíveis e seu acompanhamento e avaliação devem ser contínuos, com adequações sendo realizadas à medida que sejam identificadas.²¹

A aprovação de uma política nacional integrada para a primeira infância traz consigo a possibilidade de moldar as políticas de cuidado, proteção e educação existentes, alinhando-as na promoção do cuidado com a primeira infância, na busca de uma efetiva integralidade das ações, focando nas crianças mais vulneráveis, como as de famílias mais pobres, indígenas, quilombolas, migrantes, com necessidades especiais, numa atenção ampla, que considere as características e contextos de cada criança e as atenda em todas as suas necessidades.²²

Para que essa integralidade ocorra e permita a entrega de serviços de qualidade, é preciso uma atuação conjunta de todos, governo e sociedade civil, atuando em sintonia, voltando seus serviços ao atendimento das demandas típicas da primeira infância, planejando ações em conjunto, capacitando seus agentes, monitorando os resultados das intervenções e buscando sempre o aprimoramento de cada processo.²³

Em vez disso, o que se verificou foi que os ministérios, com atribuições diferentes, implementam suas agendas isoladamente, sem uma abordagem integrada do governo que conduza a uma estratégia comum na proteção e promoção dos direitos da criança. Uma política integrada pretende superar a segmentação existente, marcada por diversas ações voltadas à primeira infância que atuam sem sinergia, objetivando aumentar a eficácia dessas políticas e definir as estratégias de articulação intersetorial.

Ao se analisar de forma conjunta todas as ações desenvolvidas para a primeira infância, é possível verificar se ainda persiste alguma necessidade que não está sendo atendida pelas políticas existentes, ensejando o desenvolvimento de uma nova ação que a atenda. A sincronização das ações traz assim a oportunidade de uma atenção integral, que envolva todas as necessidades da criança em conjunto, tornando-se mais efetiva que o tratamento isolado de cada aspecto.²⁴ Uma abordagem integrada do governo

²⁰ FUJIMOTO, Gaby. Cenário Mundial das Políticas de Primeira Infância. Tradução: Ivânia Ghesti-Galvão. Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Câmara dos Deputados. Brasil, 2016.

²¹ FUJIMOTO, Gaby. Cenário Mundial das Políticas de Primeira Infância. Tradução: Ivânia Ghesti-Galvão. Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Câmara dos Deputados. Brasil, 2016.

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

promoveria uma maximização dos benefícios da implementação da política da primeira infância e a superação dos desafios de uma boa governança. A coerência entre as diferentes políticas existentes é essencial, permitindo a congruência das diferentes ações e de seus objetivos, alinhando-as para o atingimento dos resultados pretendidos.

Importante ressaltar que, conforme o Tribunal de Contas da União (TCU) descreveu em seu Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas, uma política pública deve ser oficialmente formalizada, com o estabelecimento de normas, padrões e procedimentos que definam claramente seu campo de atuação, os atores envolvidos e suas atribuições, dando legitimidade à política, o que fortalece sua sustentação e a definição segura das fontes de recursos a serem alocados. Essa institucionalização permite a identificação dos objetivos; dos papéis, responsabilidades, obrigações de todos os envolvidos, incluindo a abordagem para tratar da resolução de conflitos; dos padrões e procedimentos aplicáveis; e das formas de revisão, avaliação e monitoramento a serem utilizadas.²⁵

Destaca-se que a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI)²⁶ elaborou um Plano Nacional pela Primeira Infância²⁷ que, com seu marco final em 2022, visou orientar durante os doze anos de sua vigência a ação do governo e da sociedade civil na defesa, promoção e realização dos direitos da criança de até seis anos de idade. Embora a Rede tenha informado sobre a aprovação desse Plano pelo Conselho Nacional pelos Direitos da Criança (Conanda) em dezembro de 2010 e o acolhimento do mesmo pela Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República como um plano integral, não foi identificada a sua adoção efetiva pelo governo federal.

Como já discutido, o cuidado com a primeira infância caracteriza-se por sua complexidade e transversalidade, envolvendo diversas áreas. Tais características demandam ações coordenadas em vez de um tratamento isolado em diferentes organizações e políticas, que se utilizam de processos fragmentados. Para tanto, é importante a existência de mecanismos de coordenação, estabelecidos por uma instância que promova a cooperação entre os diferentes atores envolvidos no tema, para que esses trabalhem juntos por um objetivo comum.²⁸

Nesse entendimento, o Marco Legal da Primeira Infância estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos,

²⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília, 2014.

²⁶ A Rede Nacional Primeira Infância é uma articulação nacional de organizações da sociedade civil, do governo, do setor privado e de outras redes e de organizações multilaterais que atuam, direta ou indiretamente, pela promoção e garantia dos direitos da primeira infância.

²⁷ Elaborado pela RNPI em conjunto com os Ministérios da Educação, Saúde, Desenvolvimento Social (atual Ministério da Cidadania), Secretaria de Direitos Humanos (atualmente no Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos), com o Conanda (Conselho Nacional pelos Direitos da Criança), com três organismos internacionais (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco, Fundo das Nações Unidas para a Infância – Unicef e Organização Pan Americana da Saúde – Opas) e um grande número de organizações da sociedade civil.

²⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Relatório de Auditoria Coordenada na preparação do governo federal para a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável – Fase nacional (Processo TC 029.427/2017-7).

comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância, com a finalidade de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos. Esses comitês devem ser coordenados por órgão indicado pelo executivo de cada ente federativo, sendo que o coordenador no âmbito da União deve manter articulação permanente com as instâncias de coordenação dos demais comitês, visando à complementariedade das ações e ao cumprimento do dever do Estado na garantia dos direitos da criança.²⁹

Em 2017, por meio de Decreto³⁰, foi instituído o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância, com a finalidade de assegurar a articulação necessária de ações destinadas à proteção e à promoção dos direitos da criança na primeira infância. Composto e coordenado pelo MDS (atual Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania), contava ainda com a participação de órgãos públicos e entidades da sociedade civil³¹. Tinha como atribuições articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado da criança na primeira infância; acompanhar a execução de políticas públicas voltadas à primeira infância; atuar em regime de colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância; e promover o desenvolvimento integral, a prevenção e a proteção contra toda forma de violência contra a criança na primeira infância.

Em 2018, o ainda MDS informou³² que haviam sido designados os membros titulares e suplentes do Comitê e que minuta de seu regimento interno havia sido elaborada na reunião de instalação daquela instância. No entanto, o referido Comitê foi extinto em 2019³³, sem ter avançado em suas atribuições.

Verifica-se, portanto, que o Marco Legal traz consigo a possibilidade de instituição de uma instância de coordenação das políticas para a primeira infância, tratada de forma discricionária. Além de não estipular a necessidade de um mecanismo de controle, não define claramente quem seriam os responsáveis por compor esse comitê, nem quais seriam suas atribuições. Essa vinculação seria importante para garantir a instituição de ferramenta fundamental para o desenvolvimento da política. A prática de alguns países demonstra a importância de uma liderança na articulação das políticas voltadas à criança, atribuindo a um setor ou ministério a tarefa de sistematizar e coordenar as

²⁹ Art. 7º da Lei nº 13.257, de 8.3.2016, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e dá outras providências.

³⁰ Decreto de 7.3.2017, que institui o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância.

³¹ O Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância era composto pelo Ministério do Desenvolvimento Social (atual Ministério da Cidadania), Casa Civil, Ministério da Educação, Ministério da Cultura (atual Secretaria Especial da Cultura do Ministério do Turismo), Ministério da Saúde, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (atual Ministério da Economia), Ministério dos Direitos Humanos (atual Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos), sociedade civil, por meio do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), do Conselho Nacional de Saúde (CNS), do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), do Conselho Nacional de Educação (CNE) e do Conselho Nacional de Política Cultural (CNPC).

³² Nota Técnica nº 92/2018, encaminhada pelo Ofício nº 99/2018/MDS/AECI/CGCI I, de 4.10.2018.

³³ Decreto nº 9.759, de 11.4.2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal.

ações de atenção integral e políticas gerais e, a cada setor e instituição, a de coordenar suas próprias políticas e serviços específicos, sem que sua identidade se perca.

Isso foi verificado no estudo Cenário Mundial das Políticas de Primeira Infância³⁴, no qual constatou-se que países que apresentam estratégias bem sucedidas na condução de políticas voltadas à primeira infância, como Colômbia e Chile, normalmente contam com a presença de um órgão de assessoramento atuante, com características deliberativas e vinculantes, reforçando a importância de uma instância com caráter interministerial para a melhora da interlocução entre os setores envolvidos e o fortalecimento da articulação.

Ao longo do presente trabalho, o que se verificou é que não existe uma estrutura de coordenação nem mecanismos de articulação transversal das políticas públicas voltadas à primeira infância, numa estratégia integrada. O cenário atual é marcado por vários atores governamentais federais envolvidos com a primeira infância, mas sem sinergia e harmonia, com vistas a alinhar e unir as diversas ações governamentais existentes. Algumas políticas já existentes possuem instâncias colegiadas que funcionam em seu âmbito, com foco na implementação e alcance dos objetivos da política em questão. Todavia, essas instâncias não possuem poder decisório para exercerem uma coordenação horizontal, de forma integrada. O alinhamento das estratégias trazido pela coordenação e pela integração das políticas evita a fragmentação, duplicidade, sobreposição e/ou lacuna de programas, ações e/ou atribuições executados pelos diversos atores governamentais envolvidos, que podem levar à ineficiência.³⁵

Como destacado pelo TCU, em Auditoria Piloto que avaliou a preparação inicial do governo brasileiro para implementar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil, mecanismos de coordenação dispostos em um nível mais alto em relação ao das instâncias colegiadas podem contribuir para o desenvolvimento de políticas coerentes e sinérgicas, eliminando os silos setoriais. Para exercerem tal papel, esses mecanismos devem dispor do poder institucional necessário para influenciar, direcionar, decidir e coordenar a atuação dos vários ministérios de linha e órgãos responsáveis pelas políticas envolvidas no objetivo em questão, numa visão transversal.³⁶

Tal entendimento foi reforçado pelo Tribunal em auditoria operacional realizada no âmbito das políticas brasileiras de inovação, onde a Corte destacou a importância de se ter uma estrutura com caráter deliberativo para exercer a coordenação de políticas intersetoriais, com poderes necessários para monitorar, avaliar e direcionar a atuação dos vários ministérios, numa abordagem transversal. Assim, seus mecanismos de coordenação devem ser estabelecidos em um nível mais alto que o dos ministérios, de

³⁴ FUJIMOTO, Gaby. Cenário Mundial das Políticas de Primeira Infância. Tradução: Ivânia Ghesti-Galvão. Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Câmara dos Deputados. Brasil, 2016.

³⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Relatório de Auditoria Coordenada na preparação do governo federal para a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável – Fase nacional (Processo TC 029.427/2017-7).

³⁶ Id. Avaliação da preparação do governo brasileiro para implementar e monitorar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). Relatório de Auditoria; TCU – Plenário (Processo TC 028.938/2016-0).

forma a garantir que suas ações sejam efetivas, contribuindo para o desenvolvimento de iniciativas coerentes, consistentes e alinhadas nos diferentes setores.³⁷

Essa estrutura de coordenação não objetiva eliminar a autonomia dos ministérios envolvidos, mas fazer com que os diferentes atores trabalhem juntos, por um objetivo comum, numa atitude de cooperação, evitando redundâncias ou ineficiência na formulação de políticas. A integração no atendimento da primeira infância se faz necessária para o estabelecimento de uma visão ampla da criança, como um sujeito de direitos em vez de um objeto de intervenção de várias áreas. O conhecimento especializado e a especialização profissional são valorizados e devem se articular nessa visão conjunta, que busca superar a abordagem segmentada e desarticulada, fundamentando-se no diálogo intersetorial, na sinergia e na cooperação.³⁸

É fundamental que essa estrutura de coordenação possua mecanismos estabelecidos para promover essa integração, com papéis e responsabilidades bem definidos. Em seu Referencial de Governança de Políticas Públicas, o TCU traz a coordenação e coerência como importantes valores a serem aspirados na governança de uma política para a obtenção de resultados, destacando que as organizações públicas envolvidas precisam trabalhar em conjunto, estabelecendo e sustentando abordagens colaborativas que busquem atingir as metas estabelecidas. A organização de esforços conjuntos e individuais, num esforço cooperativo, com a definição dos papéis e responsabilidades, o estabelecimento de processos de coordenação, visando superar a fragmentação da missão e a sobreposição de programas e buscando otimizar o alcance dos objetivos comuns.³⁹

Importante destacar que em maio de 2020 foi criada a Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância, no âmbito da Secretaria Especial do Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania⁴⁰, com atribuições que envolvem “planejar, normatizar e coordenar a implementação de políticas, programas e projetos do Governo federal que promovam a primeira infância” e “coordenar, supervisionar e acompanhar a implementação do plano nacional da primeira infância e a consolidação das políticas públicas para a primeira infância em todo o território nacional”. No entanto, embora a Secretaria tenha sido criada com essas atribuições, ainda não houve tempo hábil para verificar a eficácia de sua atuação.

Além da importância de se ter uma política que integre as diversas ações governamentais existentes voltadas à primeira infância e de uma instância de coordenação que articule essas ações de forma transversal, destaca-se que, em razão

³⁷ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Relatório de Auditoria Operacional. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e outros, Acórdão nº 1237/2019 – TCU – Plenário (Processo TC 017.220/2018-1).

³⁸ FUJIMOTO, Gaby. Cenário Mundial das Políticas de Primeira Infância. Tradução: Ivânia Ghesti-Galvão. Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Câmara dos Deputados. Brasil, 2016.

³⁹ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília, 2014.

⁴⁰ Decreto nº 10.357, de 20.5.2020, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Cidadania e remaneja cargos em comissão e funções de confiança.

da comprovada necessidade de desenvolvimento de ações voltadas à primeira infância, é essencial que haja uma efetiva priorização dessa fase em âmbito nacional. Para tanto, é fundamental que essas ações estejam alinhadas em uma estratégia de planejamento de longo prazo do governo federal, que envolva os diversos setores e oriente a atuação governamental. Essa abordagem integrada promove a sinergia entre as instituições, fazendo com que essas dialoguem entre si e atuem de forma coesa, coordenada e integrada nos diversos níveis, propiciando uma abordagem transversal, numa perspectiva integrada e multisetorial.⁴¹

Assim, um planejamento a longo prazo auxilia na definição das prioridades nacionais e possibilita um maior alinhamento entre as diversas ações governamentais existentes, bem como uma alocação de recursos mais eficiente, voltada a um objetivo comum. Permite ainda que os diversos setores possam avaliar seus mecanismos de atuação de forma conjunta, analisando cada ação/programa/estratégia e promovendo os ajustes necessários, num desempenho coordenado e efetivo.⁴²

Ressalta-se que o governo federal estabeleceu como uma das diretrizes de seu Plano Plurianual (PPA) para o período de 2020 a 2023 a dedicação prioritária à qualidade da educação básica, especialmente a educação infantil⁴³, reforçada pela priorização orçamentária para 2020, estabelecendo antecedência na programação e na execução orçamentária e financeira durante o período de vigência do Plano.⁴⁴ Apesar de constar do PPA, a questão ainda carece de um planejamento a longo prazo, pois, conforme apontado pelo TCU, embora o Plano seja uma ferramenta de planejamento do governo federal, caracteriza-se por ser um instrumento de médio prazo, organizado majoritariamente de forma setorial e limitado à atuação federal, não se prestando, portanto, à função pretendida de um planejamento que reflita um comprometimento integrado e de longo prazo do governo.⁴⁵

Reforçada assim a importância do tema primeira infância, que evoca a necessidade dessa visão abrangente de governo, integrando processos de tomada de decisão e alinhando as diferentes políticas setoriais e agendas ministeriais numa política mais ampla, coordenada e coerente, com caráter de política de estado, garantindo a continuidade de suas ações estratégicas. Esse processo exige o envolvimento de uma

⁴¹ Id. Relatório de Auditoria Coordenada na preparação do governo federal para a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável – Fase nacional (Processo TC 029.427/2017-7).

⁴² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Avaliação da preparação do governo brasileiro para implementar e monitorar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). Relatório de Auditoria; TCU – Plenário (Processo TC 028.938/2016-0).

⁴³ Art. 3º, inciso X da Lei nº 13.971, de 27.12.2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.

⁴⁴ Art. 10, § único da Lei nº 13.971, de 27.12.2019, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.

⁴⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Acórdão 298/2017-TCU-Plenário (Processo TC-020.414/2016-1).

instância superior, como líder, que evidencie o compromisso dos níveis políticos mais altos do país com o tema.^{46,47}

Nessa perspectiva, torna-se essencial o envolvimento do centro de governo, caracterizado pelo TCU em seu Referencial para Avaliação da Governança no Centro de Governo como “composição de atores estatais com grande potencial de interferência no ciclo de políticas públicas”. É o núcleo estratégico da administração pública federal para o planejamento estratégico, a coordenação política e técnica das ações de governo, o monitoramento do desempenho e a comunicação de decisões e realizações do governo.⁴⁸

O Centro de Governo tem a função de alinhar os objetivos dos diversos ministérios às prioridades do Executivo, definindo um plano estratégico nacional que será responsável por estabelecer para cada área envolvida seus objetivos, sua forma de atuação e de avaliação de seu desempenho. Esse plano deve se traduzir em políticas coerentes, que se desdobrarão em programas, ações e estratégias alinhados, com o objetivo de promover as mudanças pretendidas em nível nacional. Importante ressaltar o papel do Centro de Governo no estabelecimento de vínculo entre a alocação dos recursos e o plano estratégico nacional, garantindo o alinhamento do orçamento às prioridades governamentais.⁴⁹

Na disposição atual, destaca-se o papel da Casa Civil na coordenação e integração das ações governamentais e na coordenação e acompanhamento das atividades dos Ministérios, como a formulação de projetos e de políticas públicas.⁵⁰ Outrossim, o Comitê Interministerial de Governança (CIG), responsável pelo assessoramento do Presidente da República na condução da política de governança da Administração Pública Federal, poderia, entre outras contribuições, garantir a coerência e a coordenação dos programas por meio de suas recomendações⁵¹.

Ressalta-se ainda outros elementos fundamentais para a boa governança dessa Política Integrada, tais como a definição clara do rito a ser seguido, dos elementos necessários, dos atores envolvidos e seus respectivos papéis e responsabilidades e o compartilhamento de dados entre os diferentes setores envolvidos, de forma

⁴⁶ Id. Avaliação da preparação do governo brasileiro para implementar e monitorar os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS). Relatório de Auditoria; TCU – Plenário (Processo TC 028.938/2016-0).

⁴⁷ Id. Relatório de Auditoria Operacional. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e outros, Acórdão nº 1237/2019 – TCU – Plenário (Processo TC 017.220/2018-1).

⁴⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Referencial para Avaliação da Governança no Centro de Governo. Brasília, 2016.

⁴⁹ Id. Relatório de Auditoria Operacional. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e outros, Acórdão nº 1237/2019 – TCU – Plenário (Processo TC 017.220/2018-1).

⁵⁰ Art. 3º, inciso I, “a” da Lei nº 13.844, de 18.6.2019, que estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios, e Art. 1º da Lei nº 13.901, de 11.11.2019, que altera a Lei nº 13.844/2019.

⁵¹ Art. 7º-A e Art. 9º-A, inciso III, do Decreto nº 9.203, de 22.11.2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (redação dada pelo Decreto nº 9.901, de 8.7.2019).

transparente, configurando uma comunicação efetiva, estabelecendo inclusive uma troca de informações entre os atores governamentais e a sociedade.⁵²

3. Fragilidade na articulação de ações intersetoriais entre os Ministérios envolvidos e riscos de sobreposição, duplicação e fragmentação de ações voltadas à primeira infância.

O Marco Legal da Primeira Infância estabelece que as políticas públicas voltadas ao atendimento dos direitos da criança na primeira infância serão elaboradas e executadas de forma a articular as ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado. Determina ainda que as políticas e programas do governo de apoio às famílias buscarão a articulação de diversas áreas, com vistas ao desenvolvimento integral da criança, citando entre elas a saúde, a educação, a assistência social, a cultura, os direitos humanos, e outras.⁵³

Tradicionalmente as políticas sociais são setoriais e desarticuladas, refletindo o modelo burocrático de gestão das políticas públicas de caráter hierarquizado e centralizador, contribuindo para práticas que não geram a promoção humana. Cada organização pública de um campo de intervenção (saúde, educação, habitação, meio ambiente, cultura etc.) possui sua rede de instituições e de serviços sociais que trabalham sem articulação das ações com outros setores.⁵⁴

Mas com relação ao desenvolvimento infantil, essa ideia de o governo prover serviços fragmentados em diferentes setores para o atendimento das necessidades de cada indivíduo vem sendo substituída por uma abordagem integrada, que leva em conta o desenvolvimento de cada criança de maneira abrangente, numa compreensão mais ampla.⁵⁵ Essa visão envolve todo o meio em que a criança vive, pois ela recebe influência de diversos agentes e esses também precisam de atenção e cuidados específicos para que consigam garantir o desenvolvimento adequado da criança. Por isso, ações voltadas ao atendimento à gestante, à valorização do pai, à garantia de direitos da família e ao acolhimento da professora, por exemplo, devem ser consideradas.⁵⁶

Assim, as políticas sociais atuais voltadas à infância buscam uma nova maneira de abordar os problemas, a partir de uma visão holística da criança, que deixa de ser tratada

⁵² TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília, 2014.

⁵³ Art. 4º, inciso VII, e art. 14, caput da Lei nº 13.257, de 8.3.2016, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e dá outras providências.

⁵⁴ SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SDH-PR. Assim Caminha o ECA - Capacitação de profissionais da rede de atendimento para a promoção, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente. Brasil, 2013.

⁵⁵ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Os primeiros anos: o bem-estar infantil e o papel das políticas públicas / editado por Samuel Berlinski, Norbert Schady. Brasil, 2016.

⁵⁶ FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL, FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, FUNDAÇÃO LEMANN, INSTITUTO ABCD, INSTITUTO C&A, INSTITUTO DYNAMO. Diálogos sobre Avaliação na Primeira Infância. São Paulo, 2014.

como objeto de várias áreas de intervenção de forma segmentada para ser abordada como um cidadão, sujeito de direitos. Essa abordagem traz consigo a valorização do conhecimento especializado e da especialização profissional e a articulação das ações num plano integrado de atenção integral.⁵⁷

O cenário atual exige, portanto, que as organizações públicas trabalhem em conjunto para obtenção de resultados nas políticas públicas. A intersetorialidade a partir da construção das redes intersetoriais, constitui-se em estratégia para a implantação de políticas capazes de responder às demandas sociais numa perspectiva de garantia de direitos e de cidadania. Essa intersetorialidade pode ser entendida como a articulação de saberes e experiências, integrando as diversas políticas sociais e sobrepujando-se à fragmentação das ações governamentais, na busca por soluções mais eficazes para atendimento da população. Visa a superação de problemas complexos e a otimização de recursos, considerando o cidadão na sua totalidade, em suas necessidades individuais e coletivas.⁵⁸

Mas uma política coerente para o desenvolvimento infantil nos primeiros anos de vida é mais do que uma coleção de programas — mesmo que esses programas sejam eficazes individualmente.⁵⁹ É necessário que haja uma integração, o alinhamento das ações e dos objetivos específicos das intervenções empreendidas pelas diversas partes interessadas numa atuação conjunta e sinérgica, que deve se estender a todas as fases do ciclo das políticas públicas.⁶⁰

Portanto, para uma real melhora da qualidade dos serviços prestados pelo governo, em sintonia com o supramencionado, a coordenação e a coerência devem ser trabalhadas pelos entes envolvidos como elementos fundamentais no processo de governança das políticas públicas. É essencial que os papéis e as responsabilidades de cada ator sejam bem definidos e os processos de coordenação sejam estabelecidos nos diferentes níveis e setores. Outro aspecto importante para a boa governança de políticas intersetoriais é a comunicação, esta deve estabelecer um fluxo de informações claras, transparentes e acessível em tempo real para todos os envolvidos, promovendo a confiança no processo.⁶¹

3.1 Articulação de ações intersetoriais

Para verificação da existência de intersetorialidade nas ações identificadas no presente trabalho, os ministérios considerados foram questionados por meio de ofício sobre a ocorrência de articulação com outros ministérios para cada ação apresentada. Além

⁵⁷ REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA – RNPI. A intersetorialidade nas políticas para a primeira infância. Brasil, 2015.

⁵⁸ SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA – SDH-PR. Assim Caminha o ECA - Capacitação de profissionais da rede de atendimento para a promoção, defesa e garantia dos direitos da criança e do adolescente. Brasil, 2013.

⁵⁹ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Os primeiros anos: o bem-estar infantil e o papel das políticas públicas / editado por Samuel Berlinski, Norbert Schady. Brasil, 2016.

⁶⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília, 2014.

⁶¹ Ibid.

disso, foi considerada a existência dessa premissa em seus atos constitutivos ou em suas diretrizes. Assim, das 117 ações governamentais identificadas, trinta foram consideradas intersetoriais, conforme Quadro 1 abaixo:

Quadro 1 – Ações com características intersetoriais identificadas

Ação/Programa/Estratégia¹	Ministérios envolvidos
Programa Saúde na Escola (PSE)	MS, MEC
Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (Pnaisp)	MS, MJSP
Diretrizes, Fluxo e Fluxograma para a atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos	MS, MC
Estratégia de Fortificação da Alimentação Infantil com Micronutrientes em pó (NutriSUS)	MS, MEC
Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis	MS, MEC, MC, MJSP, MMFDH, MTur
Programa Crescer Saudável	MS, MEC
Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas	MS, MEC
Programa Brasil Carinhoso	MC, MEC, MS
Programa BPC na Escola	MEC, MC, MS, MMFDH
Programa de Acolhimento, Permanência e Êxito (Pape)	MEC, MC, MS
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif)	MC, MMFDH, MJSP
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	MC, MMFDH, MJSP
Bolsa Família	MC, MEC, MS
Programa Criança Feliz	MC, MEC, MS, MTur, MMFDH, MJSP
Projeto Hera – Prevenção do consumo de álcool, tabaco e outras drogas para gestantes, lactantes e mães de crianças na primeira infância	MC, MJSP
Serviço de Acolhimento Institucional	MC, MMFDH
Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)	MC, MJSP, MEC, MS, MTur, MMFDH
Estações Cidadania – Cultura	MTur, S. Esporte e S. Desenvolvimento Social/MC, MJSP
Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)	MJSP, MMFDH, MC, MEC, MS
Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE)	MJSP, MMFDH
Projeto Mapear – Mapeamento dos Pontos Vulneráveis à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes nas Rodovias Federais Brasileiras	MJSP, MMFDH
Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA)	MMFDH, MJSP, MC, MEC, MS
Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)	MMFDH, MC
Lei Federal nº 13.431/2017 – Lei da Escuta	MMFDH, MJSP, MC, MEC, MS
Crianças e Adolescentes migrantes	MMFDH, MC, MJSP
Plano de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária	MMFDH, MC
Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH)	MMFDH, MEC, MJSP
Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente (Carta de Estratégias)	MMFDH, MJSP, MC, MS, MEC

Diretrizes Nacionais para o atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua	MMFDH, MS, MEC, MC
Crianças e adolescentes desaparecidos	MMFDH, MEC, MS, MC, MJSP

Fonte: Elaboração própria.

¹ Como critério de seleção, foram consideradas as ações governamentais que traziam claramente o envolvimento e a participação de outras áreas ou para as quais um dos ministérios envolvidos informou haver essa articulação, sem incluir aquelas que apenas mencionavam em seus documentos a necessidade de articulação intersetorial com outras pastas.

Dentre essas trinta ações, quatro previamente identificadas como intersetoriais foram apresentadas a cada um dos ministérios envolvidos – ou pelo menos aos principais: Programa Saúde na Escola (PSE); Diretrizes, Fluxo e Fluxograma para a atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos; Brasil Carinhoso e BPC na Escola. Dessas quatro ações/estratégias/programas, apenas para o Brasil Carinhoso todos os envolvidos questionados confirmaram haver articulação entre si.

Quadro 2 – Programas intersetoriais e informações sobre a articulação intersetorial existente

Ação/programa/estratégia	Ministérios envolvidos	Ministério da Saúde	Ministério da Educação	Ministério da Cidadania
Programa Saúde na Escola (PSE)	MS MEC	Responsável, informou haver articulação com o MEC	Não informou haver articulação com outro Ministério	-
Diretrizes, Fluxo e Fluxograma para a atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos	MS MC	Responsável, não informou haver articulação com outro Ministério	-	Não informou haver articulação com outro Ministério
Programa Brasil Carinhoso	MC MEC MS	Não foi questionado, dado a sua pequena participação	Informou haver articulação com o MC	Responsável, informou haver articulação com o MEC
Programa BPC na Escola	MEC MC MS	Não foi questionado, dado a sua pequena participação	Responsável, não informou haver articulação com outro Ministério	Não informou haver articulação com outro Ministério

Fonte: Elaboração própria.

O Quadro 2 acima esclarece a situação dessas quatro ações citadas, mostrando que em dois casos, nem o ministério responsável, nem os demais ministérios envolvidos, confirmaram a existência de uma articulação intersetorial na execução da ação. Ou seja,

apesar de essa atuação conjunta de diferentes pastas estar prevista nos atos de constituição das políticas ou em suas diretrizes, há fragilidades nesse processo.

Dentre as trinta, destaca-se ainda o Programa Criança Feliz, que conta com um Comitê Gestor formado pelo Ministério da Cidadania, responsável por sua coordenação, e pelos Ministérios da Educação, Saúde e Mulher, Família e Direitos Humanos. Questionados, todos os ministérios envolvidos confirmaram sua participação como membro do Comitê. A Secretaria Especial da Cultura, vinculada ao Ministério da Cidadania à época da constituição do Comitê, confirmou que continua atuante.

Com relação às demais ações (25), em aproximadamente 56%, embora a participação de mais de um ministério tenha sido identificada por esta equipe de auditoria, o órgão responsável pela ação não se manifestou quanto à existência de atuação intersetorial. Para o restante, o ministério responsável relatou haver articulação com outros ministérios, mas os envolvidos apontados não forneceram tal informação.

O que se verificou, portanto, é que apesar de a política, quando da sua criação, ter considerado necessário o envolvimento de outras áreas para um melhor desempenho e entrega dos resultados pretendidos, essas não têm se envolvido em sua execução. Ou as demais pastas não se consideram parte do processo de implementação da política, embora os responsáveis pelas ações busquem essa participação; ou essas outras áreas não têm conhecimento de seu envolvimento; ou, ainda, a própria pasta responsável pela ação parece não buscar a interlocução com os demais envolvidos, já que em alguns dos casos identificados o responsável não manifestou haver articulação com outros ministérios.

Assim, além de não haver uma coordenação nacional que integre as diferentes políticas voltadas ao desenvolvimento da criança na primeira infância, como apresentado em outro item desse relatório, mesmo dentro de ações interssetoriais, essa coordenação/articulação é deficitária.

A intersetorialidade traz em seu conceito o envolvimento de dois ou mais setores, unindo saberes e competências num potente instrumento estratégico de atenção integral e integrado, que busca associar políticas para além de uma atuação isolada. Prevê uma ação conjunta dos diferentes atores, de forma integrada, para enfrentar problemas concretos e comuns, cuja solução não está ao alcance de um indivíduo ou de um serviço isoladamente. Para tanto, a intersetorialidade traz consigo a necessidade de um diálogo frequente e contínuo, que se reflita em decisões conjuntas que trabalhem as potencialidades de cada área, convergindo em resultados mais efetivos.⁶²

Ao trabalharem em conjunto, as organizações públicas podem melhorar e sustentar abordagens colaborativas para atingir as metas estabelecidas. É fundamental, portanto, estabelecer uma efetiva coordenação horizontal (entre setores) e vertical (entre os

⁶² MINISTÉRIO DA SAÚDE/SECRETARIA DE ATENÇÃO À SAÚDE. Guia para orientar ações interssetoriais na primeira infância. Brasília, 2018.

níveis de governo) na implementação dos serviços, evitando possíveis sobreposições de esforços.⁶³

O TCU traz em seu Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas⁶⁴ que o estabelecimento de normas que definam claramente a divisão de competências e as atribuições dos atores envolvidos constitui-se como importante elemento para a boa governança de uma política pública. Além disso, o reforço de mecanismos de articulação, comunicação e colaboração, como a criação de instâncias de discussão que possibilitem a organização dos esforços conjuntos e individuais, auxilia no estabelecimento de condições para o alinhamento das estratégias, possibilitando uma atuação conjunta e sinérgica dos atores em busca de um resultado comum, evitando superposições ou esforços mutuamente contraproducentes.

Assim, buscou-se verificar a existência de elementos que propiciem uma adequada coordenação das políticas. Dentre as trinta ações intersetoriais identificadas, dezoito possuíam as responsabilidades de cada ator envolvido definidas em normativos próprios ou contavam com uma instância intersetorial de coordenação, como comitês, comissões e/ou grupos de trabalho. No entanto, para as demais ações governamentais (doze), embora o conceito de intersetorialidade estivesse presente em sua constituição, não foi possível identificar instrumentos formais ou informais que promovessem sua efetivação.

Não obstante a maior parte das ações/políticas/estratégias identificadas possua mecanismos de coordenação, reforça-se que em apenas uma delas todos os envolvidos confirmaram haver essa articulação efetivamente. Parece, portanto, que existem limitações nessa coordenação, que aparentemente não conta com uma participação ativa dos demais ministérios, além daquele que é o responsável pela política.

Tal fato foi demonstrado em análise do Programa Criança Feliz, realizada por esta CGU⁶⁵. O Programa conta com um Comitê Gestor Interministerial constituído pelos Ministério da Saúde; Educação; Mulher, Família e Direitos Humanos; e Cidadania, responsável pela promoção da articulação das ações setoriais com vistas ao atendimento integral e integrado de seu público-alvo. Esse Comitê foi instituído em 2016⁶⁶, mas apenas em 2018 foi publicada Portaria estabelecendo as competências de cada envolvido na promoção da intersetorialidade no âmbito do Programa. Além dessa morosidade, o Ministério da Cidadania relatou dificuldades na efetiva implementação e concretização das ações propostas por cada Pasta, expressas na falta de diálogo e fluxos sistemáticos entre os envolvidos.

Ou seja, mesmo que a política conte com mecanismos que auxiliem o processo de articulação e comunicação das ações, sua coordenação não está efetivamente

⁶³ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Os primeiros anos: o bem-estar infantil e o papel das políticas públicas / editado por Samuel Berlinski, Norbert Schady. Brasil, 2016

⁶⁴ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília, 2014.

⁶⁵ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO – CGU. Relatório de Avaliação nº 201902305: Programa Criança Feliz no Estado de Goiás. Brasil, 2019. Disponível em <https://auditoria.cgu.gov.br/download/13234.pdf>.

⁶⁶ Art. 6º do Decreto nº 8.869, de 5.10.2016, que institui o Programa Criança Feliz.

garantida, sendo necessário o comprometimento dos envolvidos, incorporando e assumindo seus papéis no processo de implementação das ações e buscando obter os resultados pretendidos.

Essa falta de articulação contribui para o desalinhamento entre as políticas públicas, possibilitando o surgimento de lacunas, duplicidades, fragmentações e sobreposições entre as políticas voltadas à primeira infância, podendo ainda contribuir para a pulverização na distribuição de recursos cada vez mais escassos. O estabelecimento de mecanismos efetivos de coordenação, que realmente promovam a comunicação e a troca de informação entre os atores envolvidos possibilita a convergência de objetivos, superando contradições e otimizando ações, numa relação sinérgica em busca de melhores resultados.

3.2 Riscos de fragmentação, sobreposição e duplicação de ações

As ações/programas/políticas que fizeram parte do escopo deste trabalho também foram analisadas visando identificar indícios de possível sobreposição de esforços entre as diferentes ações, com base no método FSD (fragmentação, sobreposição e duplicidade) para avaliação de políticas públicas elaborado pela Entidade Fiscalizadora Superior dos Estados Unidos (*Government Accountability Office – GAO*).⁶⁷ A conceituação utilizada foi a mesma aplicada pelo TCU em Auditoria Operacional realizada sobre as políticas federais de fomento à inovação⁶⁸:

“O GAO define tais fragilidades de políticas públicas como (tradução livre):

Fragmentação: refere-se àquelas circunstâncias nas quais mais de uma agência federal (ou mais de um setor de uma mesma agência) está envolvida na mesma área de atuação de uma necessidade nacional e há oportunidades de melhoria para aperfeiçoar o serviço entregue.

Sobreposição: ocorre quando múltiplas agências ou programas com objetivos similares, engajam em atividades similares ou estratégias para alcançá-los, ou atender beneficiários similares.

Duplicação: ocorre quando duas ou mais agências ou programas estão engajados nas mesmas atividades ou providenciam os mesmos serviços para os mesmos beneficiários.”

Para essa avaliação, a partir das 117 ações governamentais identificadas, foram selecionadas aquelas que, numa análise inicial, possuísem semelhanças que pudessem indicar possível sobreposição de esforços. Dessas, foi realizado um novo exame com base nos objetivos, público alvo, órgãos atuantes e orçamento levantados. A partir daí, foram identificados possíveis casos de duplicidade, sobreposição e fragmentação em

⁶⁷ GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE – GAO. Fragmentation, Overlap, and Duplication: An Evaluation and Management Guide. Washington, DC: 2015

⁶⁸ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório de Auditoria Operacional. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e outros, Acórdão nº 1237/2019 – TCU – Plenário (Processo TC 017.220/2018-1).

políticas desenvolvidas pelos Ministérios do escopo, destacando a necessidade de estudo mais aprofundado para melhor compreensão da situação.

Os exames recaíram de forma mais detalhadas sobre as seguintes ações governamentais: Política Nacional de Alimentação e Nutrição (MS) e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MC); Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – Pnaisp (MS) e Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (MJSP); Programa Saúde na Escola – PSE e Programa Crescer Saudável – Programa de Prevenção, Controle e Tratamento da Obesidade Infantil (ambos do MS); Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), Ação 2ORP – Apoio à infraestrutura para a educação básica e Ação 0509 – Apoio ao desenvolvimento da educação básica (todas do MEC); Estações Cidadania – Esporte (Secretaria Especial do Esporte/MC) e Estações Cidadania – Cultura (Secretaria Especial da Cultura/MTur).

As duas primeiras políticas, voltadas à nutrição e segurança alimentar, apresentam o mesmo objetivo, a promoção e melhoria das condições de saúde e nutrição da população, os mesmos beneficiários e compartilham objetivos no PPA; no entanto, embora algumas atividades coincidam, existem diferenças em suas ações. A Política do MS envolve a suplementação de nutrientes, a promoção do aleitamento materno, a publicação de materiais de referência, o incentivo ao desenvolvimento de pesquisas, a regulação da comercialização e publicidade dos alimentos, entre outras. A Política do MC traz algumas ações de competência do MS, como a suplementação de nutrientes, a promoção do aleitamento materno e o cuidado com a alimentação escolar, mas se envolve principalmente na produção de seus próprios materiais, na capacitação de profissionais da área assistencial e no apoio às famílias no que se refere à segurança alimentar. Assim, há riscos de sobreposição entre as duas. A existência de uma política só em que os organismos se articulassem poderia ser mais eficiente, destacando o ganho que se tem ao trabalhar educação, saúde e desenvolvimento social em conjunto, na promoção de uma alimentação saudável.

Quanto às políticas selecionadas voltadas às pessoas privadas de liberdade, a Pnaisp foi instituída por meio de Portaria Interministerial, assinada pelo MS e pelo MJSP, que estabelece competências aos dois Ministérios. Entre essas competências, destaca-se que cabe ao MJSP assistir técnica e financeiramente o MS na construção, na reforma e no aparelhamento do espaço físico necessário à unidade de saúde dentro dos estabelecimentos penais, aparelhamento este que é realizado também pela Política de atenção às mulheres presas do MJSP. Existem outras coincidências entre as ações desenvolvidas por ambas as políticas, como a realização do pré-natal com as gestantes e a promoção do aleitamento materno. No entanto, o público-alvo da Pnaisp é mais abrangente, incluindo toda a população carcerária, enquanto a Política do MJSP abrange apenas as mulheres em privação de liberdade, embora inclua aquelas egressas do sistema prisional. Assim, por desenvolverem atividades semelhantes e possuírem objetivos e público-alvo também similar, entende-se que há entre essas duas políticas um risco de sobreposição de ações. Destaca-se que o MJSP ainda desenvolve o Projeto

Mulheres Livres, que busca o desencarceramento de mulheres gestantes e com filhos na primeira infância.

Com relação aos Programas desenvolvidos pelo MS em âmbito escolar, PSE e Crescer Saudável, os exames convergiram para uma possível fragmentação, já que os dois utilizam-se do mesmo ambiente e da mesma forma de atuação, com atividades de promoção, prevenção e atenção em saúde desenvolvidas com os alunos dentro da escola, sendo um mais específico que o outro. O PSE possui como público-alvo crianças, adolescentes, jovens e adultos da rede pública de ensino, enquanto o Crescer Saudável se restringe a crianças mais novas, matriculadas na educação infantil e no ensino fundamental I. As atividades de promoção da alimentação adequada e saudável, de promoção da prática de atividade física, aliada às rotinas de lazer, de prevenção da obesidade infantil, atividades de antropometria (medição e pesagem das crianças) e outras, preconizadas no Crescer Saudável, já fazem parte das atividades previstas para o PSE, no entanto, o Crescer saudável busca aprofundar na questão da obesidade infantil, incluindo seu tratamento, com base no fluxo recomendado na atenção básica do SUS para o tratamento do excesso de peso infantil dos 2 aos 10 anos de idade.

Verifica-se, portanto, que as atividades do Crescer Saudável trazem uma espécie de detalhamento de parte das ações do PSE, o que pode caracterizar a citada fragmentação. Uma possível consequência disso seria a concentração de conhecimentos, ao tratar a questão da obesidade infantil de forma mais aprofundada apenas com aquelas crianças já acometidas por ela; embora tal fato possa trazer benefícios ao público-alvo, que recebem uma atenção maior. Destaca-se ainda que essa proximidade pode dificultar a gestão dos dois Programas, por não ser possível separar claramente suas atividades de intervenção.

As três ações do MEC analisadas, Proinfância, Apoio à infraestrutura para a educação básica (20RP) e Apoio ao desenvolvimento da educação básica (0509), possuem objetivos similares – a melhoria do processo educacional e garantia de acesso à educação; utilizam-se de estratégias idênticas – construção, reforma e ampliação de creches e pré-escolas, além da aquisição de mobiliário e equipamentos adequados; e apresentam público-alvo coincidente – todos abrangem a educação infantil. Embora as atividades e os beneficiários das ações 20RP e 0509 sejam mais abrangentes que os do Proinfância, já que envolvem toda a educação básica e utilizam-se de outras ações além das citadas, as três ações podem realizar as mesmas atividades e atingir o mesmo público, podendo gerar duplicidade.

Após a criação do Ministério da Cidadania, do qual a pasta da Cultura e a pasta do Esporte passaram a fazer parte como Secretaria Especial da Cultura⁶⁹ e Secretaria Especial do Esporte, respectivamente, as alterações promovidas nos até então denominados Praças dos Esportes e da Cultura e Centros de Iniciação ao Esporte, que passaram a ser chamados de Estação Cidadania Cultura e Estação Cidadania Esporte, nesta ordem, aproximaram as atividades desenvolvidas em seus âmbitos. A Estação Cidadania – Esporte incluiu a possibilidade de desenvolvimento de práticas culturais em

⁶⁹ Em 6 de novembro de 2019, por meio do Decreto nº 10.107, a Secretaria Especial da Cultura foi transferida para o Ministério do Turismo.

sua área e de atividades dos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) próximos a essas Estações, ações essas já preconizadas no Estações Cidadania – Cultura. Estas últimas, além das práticas culturais, buscam promover a ampliação do acesso da população a serviços públicos e comportam atividades de incentivo a práticas esportivas. Assim, considerando que os dois programas possuem o mesmo público-alvo, a população em geral, com prioridade para áreas de vulnerabilidade social, e passaram a desenvolver atividades semelhantes, embora seus objetivos sejam diferentes, pode haver em algum momento sobreposição das ações.

Quadro 3 – Análise sobre possíveis casos de duplicidade, sobreposição e fragmentação em ações governamentais selecionadas.

Ação/programa/estratégia	Risco	Situação identificada
Política Nacional de Alimentação e Nutrição (MS) e Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (MC)	Sobreposição	Mesmos objetivos e público-alvo e algumas atividades coincidentes
Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional – Pnaisp (MS) e Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (MJSP)	Sobreposição	Objetivos e atividades semelhantes e público-alvo coincidente
Programa Saúde na Escola – PSE e Programa Crescer Saudável – Programa de Prevenção, Controle e Tratamento da Obesidade Infantil (ambos do MS)	Fragmentação	Mesmo ambiente de desenvolvimento e mesma forma de atuação, com algumas especificidades nas atividades desenvolvidas
Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância), Ação 20RP – Apoio à infraestrutura para a educação básica e Ação 0509 – Apoio ao desenvolvimento da educação básica (todas do MEC)	Duplicidade	Objetivos, estratégias e público-alvo coincidentes
Estações Cidadania – Esporte (Secretaria Especial do Esporte/MC) e Estações Cidadania – Cultura (MTur/Secretaria Especial da Cultura)	Sobreposição	Mesmo público-alvo e atividades desenvolvidas coincidentes

Fonte: Elaboração própria.

Outro aspecto importante a ser destacado é que, conforme salientado pelo GAO, a fragmentação/sobreposição/duplicidade traz consigo efeitos potenciais positivos e negativos, não sendo sempre considerada um problema. Ações bem planejadas, com indicadores apropriados, em que ocorre um monitoramento e avaliação dos seus resultados podem ser efetivas individualmente e, junto a outras que possuem elementos semelhantes, conseguir abranger um número maior de beneficiários e suprir mais necessidades.

No entanto, como efeito negativo, essa articulação deficiente entre os ministérios pode levar à sobreposição e desperdício de esforços; à ineficácia da ação, evidenciada, por exemplo, no atendimento do mesmo beneficiários na mesma necessidade por diferentes políticas, deixando um outro cidadão sem auxílio; bem como à pulverização de já escassos recursos pela disponibilização de várias ações isoladas, que não convergem para o alcance de um resultado comum. A concentração de esforços poderia

criar uma política mais efetiva, que fosse acessível a todos seus beneficiários e cumprisse com seus objetivos. Para evitar esses efeitos negativos que se torna fundamental o estabelecimento de uma coordenação eficiente entre os diversos atores envolvidos nas políticas voltadas à primeira infância, desenvolvendo ações conjuntamente, de forma complementar, aproveitando esforços e recursos, promovendo o alinhamento de suas ações/políticas/estratégias numa visão sinérgica, gerando um planejamento integrado, em busca de resultados mais efetivos, sem deixar de respeitar a autonomia de cada órgão.

4. Fragilidade e escassez de coleta de dados, monitoramento e avaliação das ações governamentais voltadas à primeira infância. Das ações avaliadas, 48% não possuem nem coleta de dados.

Uma política pública deve possuir rotina para acompanhar suas ações, para aferir seus resultados e os utilizar para promoção de aperfeiçoamentos. O andamento das operações inerentes à política pública deve ser constantemente monitorado e os seus resultados periodicamente avaliados, com vistas à concretização dos objetivos programados e ao aperfeiçoamento do desempenho governamental.⁷⁰

Para a efetividade das políticas públicas em prol do desenvolvimento na primeira infância é fundamental contar com um sistema de monitoramento. O Marco Legal da Primeira Infância diz quais são os direitos das crianças, quem tem a responsabilidade de garantir esses direitos e, de alguma maneira, como esses direitos devem ser garantidos. Planos e programas apresentam ações e serviços que precisam ser implementados, mas nada disso garante que a população tenha os serviços de que mais necessita. Para ter convicção de que as crianças realmente receberam os serviços de que elas necessitam, é preciso estabelecer um sistema de monitoramento que avalie em que medida esses direitos estão realmente sendo garantidos ou se estão sendo negligenciados. Um sistema de monitoramento permite saber exatamente quais são as verdadeiras carências de diferentes comunidades, grupos sociais e crianças e, portanto, ter capacidade de adequar a política social às necessidades da primeira infância.⁷¹

A partir dos exames realizados, não foi possível identificar para parte significativa das ações governamentais mapeadas com impacto na primeira infância a utilização de instrumentos de coleta de dados, monitoramento e avaliação para acompanhamento dos resultados advindos de sua implementação. A análise teve como subsídio tanto as pesquisas realizadas pela equipe de auditoria, como também as manifestações enviadas pelas unidades responsáveis pela gestão das ações.

⁷⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília, 2014.

⁷¹ BARROS, Ricardo Paes de *et al.* Monitoramento e Avaliação: Desenhando e Implementando Programas de Promoção do Desenvolvimento Infantil com Base em Evidências. Primeira Infância: Avanços do Marco Legal da Primeira Infância. Câmara dos Deputados. Brasil, 2016.

De forma mais específica, dentre as 117 ações governamentais levantadas, em 56 (48%) não foram identificados mecanismos de coleta de dados, o que necessariamente torna inviável o monitoramento e a avaliação delas. A Tabela 2 traz a consolidação da análise segregada pelas unidades que integraram o escopo:

Tabela 2 - Consolidação das ações governamentais voltadas à primeira infância quanto à identificação de coleta de dados/monitoramento/avaliação

Unidade Responsável	Quantidade de ações governamentais mapeadas¹	Quantidade de ações sem identificação de coleta de dados, monitoramento e avaliação
Ministério da Saúde	36	21 (58%)
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	17	10 (59%)
Ministério da Cidadania	21	6 (29%)
Ministério do Turismo/Secretaria Especial da Cultura	6	2 (33%)
Ministério da Justiça e Segurança Pública	12	2 (17%)
Ministério da Educação	25	15 (60%)
Total	117	56 (48%)

Fonte: Elaboração própria.

¹ No Anexo III, estão listadas todas as ações governamentais para as quais foram identificados itens de coleta de dados/monitoramento.

As informações da Tabela 2 permitem observar que todas as unidades analisadas apresentam ações governamentais sem identificação de instrumentos de coleta de dados, monitoramento e avaliação. Merece maior atenção o MEC, que apresentou um percentual de 60% de suas ações sem identificação dos citados instrumentos. No outro extremo, está o MJSP, que entre as pastas analisadas, apresentou o melhor desempenho, com a identificação de coleta de dados/monitoramento/avaliação para 83% de suas ações.

Importante esclarecer que a identificação da realização de coleta de dados, monitoramento e avaliação das ações governamentais mapeadas não envolveu a avaliação da suficiência e/ou adequação dos mecanismos encontrados, mas apenas a existência de qualquer instrumento voltado a esse objetivo. Além disso, deve-se destacar que as ações que apresentaram apenas um dos instrumentos ou dois deles, ou seja, ações que não possuíam todas as três ferramentas, foram consideradas na classificação de existência de instrumentos. Nesse sentido, tem-se que, das 61 ações para as quais os instrumentos foram identificados, 13 (21%) apresentaram informações que permitiram concluir apenas pela realização de uma coleta de dados, sem elementos que indicassem a utilização desses dados em um monitoramento e/ou em uma avaliação (Anexo III). Ou seja, não necessariamente as ações consideradas por possuírem coleta de dados, monitoramento e avaliação tiveram todos os componentes detectados.

Assim, as informações levantadas pela equipe de auditoria evidenciam que a gestão das unidades responsáveis pela implementação das ações governamentais, de um modo

geral, não tem dado a devida importância aos instrumentos de coleta de dados, monitoramento e avaliação. Tal postura acarreta graves consequências para o processo de implementação das ações. A não utilização de tais instrumentos inviabiliza e dificulta o adequado acompanhamento do alcance dos objetivos propostos para a ação quando do seu desenho, bem como fragiliza a tomada de decisão da gestão sobre os rumos da ação.

O Marco Legal da Primeira Infância aborda esse tema e estabelece que as políticas públicas voltadas ao público infantil terão, necessariamente, componentes de monitoramento e coleta sistemática de dados, avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados.⁷²

O monitoramento tem como objetivo realizar um acompanhamento constante de indicadores gerais ou específicos, que informam se as ações de um programa estão sendo realizadas dentro do que foi planejado e se os recursos têm sido utilizados corretamente. Por meio dele é possível tomar providências imediatas para solucionar problemas do cotidiano e assegurar a boa condução das atividades. Também é essencial à construção de séries históricas do comportamento de determinados indicadores, subsidiando avaliações e estudos investigativos.⁷³

Já a avaliação envolve julgamento, atribuição de valor e mensuração da política, no sentido de melhorar seus processos de tomada de decisão e ajustar as linhas de intervenção. Trata-se de informação mais aprofundada e detalhada sobre o funcionamento e os efeitos da política. Servir de instrumento para melhorar a alocação de recursos no orçamento é um dos seus grandes desafios. Saber qual política é mais efetiva, produzindo maior impacto na sociedade, é de suma importância para a tomada de decisão. O processo de avaliação das políticas públicas pode ser difícil ou ter um custo elevado, em virtude da ausência de planejamento e coleta dos dados necessários ou ainda da indefinição de quem seria o responsável pela avaliação.⁷⁴

O uso de indicadores quantitativos e/ou qualitativos apropriados faz parte do desenho da política. Uma vez fixados durante sua elaboração, os índices definem quais dados devem ser coletados para que se possa realizar o acompanhamento da implementação e a avaliação sobre a obtenção ou não dos resultados esperados. Após a implantação da política pública, os parâmetros inicialmente estabelecidos podem ser comparados com os resultados efetivos e as metas alcançadas. O confronto entre o previsto e o realizado serviria não somente para observar a eficácia, a efetividade e a eficiência da ação pública, mas também para redesenhar ou redefinir os parâmetros do desenho político original, em torno de seus elementos característicos originais (atores, objetivos, público-alvo e instrumentos).⁷⁵

⁷² Brasil, Lei nº 13.257, de 08.03.2016, art. 11.

⁷³ FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL, FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL, FUNDAÇÃO LEMANN, INSTITUTO ABCD, INSTITUTO C&A, INSTITUTO DYNAMO. Diálogos sobre Avaliação na Primeira Infância. São Paulo, 2014.

⁷⁴ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante – volume 1. Brasília, 2018.

⁷⁵ Ibid.

A maioria dos dados coletados sobre as ações mapeadas no presente trabalho acumulam informações sobre insumos (como os casos atendidos em clínicas, as crianças na escola, os beneficiários de um programa específico) e tendem a usá-las para fins de prestação de contas em relação a padrões de produção. Dedicam-se muito menos atenção à coleta de indicadores de resultados, soluções e impactos (como os indicadores de desenvolvimento no nível da criança). Isso limita o uso dos dados disponíveis para uma prestação de contas que vá além de produtos.⁷⁶

A carência de medições de resultados e de impacto também provém de uma falta de consenso sobre a necessidade de medir a qualidade e a melhor maneira de fazê-lo. Os sistemas de dados funcionam em grande parte como depósitos de informações sobre prestação de serviços e não como veículos para melhoria da qualidade e desenvolvimento de políticas públicas.⁷⁷

Conceber a qualidade de um ponto de vista sistêmico exige pensar além das iniciativas de coleta de dados isolados e orientar-se para uma coleta e utilização mais sistêmicas. Os dados coletados não têm que estar necessariamente integrados em uma base de dados central; podem estar alojados em setores separados. O que os torna sistêmicos é que os diferentes conjuntos de dados são concebidos como parte de um sistema integrado, estando disponíveis para outros ministérios e podendo ser combinados com os dados de outros órgãos. Esse tipo de organização requer um forte planejamento central.⁷⁸

Por fim, as evidências coletadas durante a análise demonstram que o disposto no Marco Legal da Primeira Infância, especificamente quanto à coleta sistemática de dados, monitoramento e avaliação periódica, não tem sido atendido de maneira generalizada no âmbito das ações governamentais voltadas aos anos iniciais da criança, comprometendo o atendimento dos objetivos propostos e a otimização dos recursos empregados nas ações.

5. Precariedade na divulgação de resultados das ações voltadas à primeira infância. Das ações avaliadas, 79% não divulgam seus resultados.

A governança pública, caracterizada como um conjunto de mecanismos postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão pública ao alcance da eficiência, eficácia e efetividade na condução de políticas públicas voltadas ao interesse da sociedade, traz entre seus princípios a prestação de contas e a transparência e, como diretriz, a promoção da comunicação aberta, voluntária e transparente das atividades e dos resultados da organização, de maneira a fortalecer o acesso público à informação.⁷⁹

⁷⁶ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Os primeiros anos: o bem-estar infantil e o papel das políticas públicas / editado por Samuel Berlinski, Norbert Schady. Brasil, 2016.

⁷⁷ Ibid

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Art. 2º, inciso I; Art. 3º, incisos V e VI; e Art. 4º, inciso XI do Decreto nº 9.203, de 22.11.2017.

Assim, a governança pública envolve o Estado, mas também contempla a sociedade civil como partes essenciais para o êxito das políticas públicas, numa articulação horizontal de atores interdependentes. O TCU, em seu modelo para avaliação da governança de políticas públicas, estabelece oito componentes que, ao serem trabalhados, aumentam a probabilidade de que os resultados previstos para as políticas pública sejam alcançados e fomentam a criação de um melhor ambiente para o uso dos recursos públicos. Dentre esses, encontra-se a *accountability*, conceito que envolve, principalmente, transparência, responsabilização, comunicação e prestação sistemática de contas, aspectos fundamentais para acompanhamento e sanção dos responsáveis pelo alcance dos objetivos da política.⁸⁰

Accountability compreende, portanto, uma prestação de contas clara, periódica e formal sobre as operações e os resultados alcançados pela política, com dados confiáveis e relevantes de desempenho e divulgação adequada dessas informações à sociedade, aproximando-a do poder público e fortalecendo a democracia e a participação social, trazendo, assim, grandes benefícios para a coletividade.⁸¹

A transparência favorece a prestação de contas, facilitando a justificação das decisões pelos governantes e revelando possíveis falhas, o que propicia o debate público em torno delas. Além disso, a exposição pública dos resultados pode servir de estímulo à eficiência. A partir da divulgação dos resultados das políticas públicas e de seu impacto social, o governo informa o que tem sido feito, podendo estabelecer uma comunicação efetiva, divulgando ainda o que pretende fazer e se abrindo para a discussão com a sociedade civil. A participação da comunidade nesse processo, levando suas percepções acerca da situação da política, possibilita que as decisões tomadas sejam fundamentadas nas prioridades e necessidades locais, promovendo discussões que podem ser eficazes em melhorar a prestação de serviços, voltando-a ao que realmente é necessário para cada comunidade.^{82,83}

As políticas voltadas às crianças na primeira infância buscam promover um impacto positivo e duradouro em seu desenvolvimento, sendo fundamental, portanto, que haja comprometimento do governo, com ações voltadas a esse objetivo e com investimento. Assim, o envolvimento da sociedade é essencial, num esforço conjunto que empodera as famílias e a comunidade por meio de ferramentas de divulgação de informações e resultados aos cidadãos.⁸⁴

Nesse sentido, o Marco Legal da Primeira Infância, ao estabelecer a necessidade de as políticas públicas voltadas às crianças na primeira infância possuírem componentes de monitoramento, coleta de dados e avaliação periódica, também estipula a necessidade

⁸⁰ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Referencial para avaliação de governança em políticas públicas. Brasília, 2014.

⁸¹ Ibid.

⁸² Id. Referencial para Avaliação da Governança no Centro de Governo. Brasília, 2016.

⁸³ BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO – BID. Os primeiros anos: o bem-estar infantil e o papel das políticas públicas / editado por Samuel Berlinski, Norbert Schady. Brasil, 2016.

⁸⁴ WORLD HEALTH ORGANIZATION, UNITED NATIONS CHILDREN'S FUND, WORLD BANK GROUP. Nurturing care for early childhood development: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potencial. Geneva: World Health Organization, 2018.

de divulgação dos resultados dessas ações. Essas informações são fundamentais para que se cumpra um importante preceito trazido pelo Marco Legal: a abordagem participativa, que promove o envolvimento da sociedade no aprimoramento da qualidade das ações.⁸⁵

Por meio dos exames realizados, não foi possível identificar a divulgação de resultados em sítio eletrônico específico para a maioria das ações governamentais mapeadas no presente trabalho, com impacto na primeira infância. A análise teve como subsídio as pesquisas realizadas pela equipe de auditoria, as manifestações enviadas pelas unidades responsáveis pela gestão das ações e a consulta em sítios eletrônicos oficiais das unidades responsáveis pelas ações.

Dentre as 117 ações governamentais levantadas, verificou-se que em 92 (78,6%) dessas não foi identificada a divulgação de seus resultados. A Tabela 3 traz a consolidação da análise segregada pelas unidades que integraram o escopo:

Tabela 3 – Consolidação das ações governamentais voltadas à primeira infância quanto à identificação de Divulgação de resultados

Unidade Responsável	Quantidade de ações governamentais mapeadas	Quantidade de ações sem identificação de Divulgação de resultados¹	Percentual
Ministério da Saúde	36	35	97%
Ministério da Mulher, Família e Direitos Humanos	17	16	94%
Ministério da Cidadania	21	9	43%
Ministério do Turismo/Secretaria Especial da Cultura	6	3	50%
Ministério da Justiça e Segurança Pública	12	9	75%
Ministério da Educação	25	20	80%
Total	117	93	79%

Fonte: Elaboração própria.

¹ No Anexo IV, estão listadas todas as ações estratégicas para as quais foi identificada a divulgação de resultados.

Por meio das informações disponíveis na Tabela 3, é possível observar que todas as unidades analisadas apresentam altos percentuais de ações governamentais sem a identificação da divulgação dos respectivos resultados. O MS e o MMFDH são as pastas que apresentam maiores percentuais de não identificação, com 97% e 94%, respectivamente. Em situação um pouco melhor que as demais pastas, mas ainda indesejável, está o MC, com 43% de suas ações sem publicidade de seus resultados.

A divulgação dos resultados ocorreu apenas em ações para as quais foram identificados dados de coleta, monitoramento e avaliação. Restringindo a análise para esse subconjunto das ações, verifica-se que, embora 61 ações das 117 mapeadas tenham

⁸⁵ Artigos 11 e 4º, inciso VI, da Lei nº 13.257, de 8.3.2016, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e dá outras providências.

algum desses componentes, apenas 25 (41%) as divulgam. As demais ações, em número de 56, não tiveram esses dados de acompanhamento identificados, e, conseqüentemente, divulgados.

É importante frisar que foi analisada a divulgação de resultados em site específico; embora muitas ações apresentem informações gerais, não trazem metas, nem resultados. Além disso, da mesma forma que a verificação da existência de coleta de dados/monitoramento/avaliação para as políticas analisadas não envolveu uma avaliação da suficiência/adequação desses mecanismos de acompanhamento, a identificação da divulgação de resultados não concluiu pela completude das informações publicadas para uma percepção adequada dos resultados de cada política pelo cidadão.

De modo semelhante ao verificado no presente trabalho, o TCU, em análise consolidada de um conjunto de informações sobre políticas, programas e ações de governo que foram objeto de fiscalizações realizadas nos exercícios de 2017 e 2018, concluiu que as instituições públicas ainda carecem de sistemas e processos que possibilitem a devida avaliação de resultados das políticas públicas existentes. A Corte de Contas identificou que apenas 13% das políticas avaliadas apresentaram um nível avançado de maturidade no processo de monitoramento e avaliação das políticas públicas, reforçando situação apontada no presente Relatório. Ressalta-se que essas deficiências comprometem as relações de *accountability*.⁸⁶

O direito ao acesso às informações públicas vem da Constituição Federal e foi regulamentado em vários normativos, dentre os quais alguns se destacam. Em 2004, foi criado pela CGU o Portal da Transparência, um site de acesso livre por meio do qual o cidadão tem acesso a informações sobre a aplicação de recursos públicos e outros assuntos relacionados à gestão pública. A regulamentação da divulgação de informações na internet por meio do citado Portal se deu em 2005⁸⁷, incluindo a necessidade de que os órgãos e entidades da administração pública federal mantivessem página semelhante em seus respectivos sítios eletrônicos, com informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.⁸⁸

Posteriormente, foram acrescentados⁸⁹ à Lei de Responsabilidade Fiscal⁹⁰ dispositivos determinando a disponibilização em tempo real de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira do conjunto de entes federados. Em 2011, com a

⁸⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2608/2018 – Plenário (Processo TC 012.352/2018-7).

⁸⁷ Decreto nº 5.482, de 30.6.2005, que dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet.

⁸⁸ FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na administração pública. Temas de Administração Pública. V.8, n. 1 (2013). Disponível em <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715>

⁸⁹ Lei Complementar nº 131, de 27.5.2009, que acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101/2000, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

⁹⁰ Lei Complementar nº 101, de 4.5.2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

publicação da Lei de Acesso à Informação (LAI)⁹¹, foi estabelecido o entendimento de que todas as informações produzidas ou sob guarda do poder público são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos, ressalvadas as informações pessoais e as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas, representando, assim, um importante instrumento facilitador da atuação do cidadão na esfera governamental.⁹²

O Decreto⁹³ que regulamenta a LAI reitera alguns de seus dispositivos ao estabelecer como dever dos órgãos e entidades promover, independente de requerimento, a divulgação em seus sítios na internet de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas. Assevera ainda que deverão ser divulgadas informações sobre programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto, possibilitando, assim, o acompanhamento pelo cidadão.

Destaca-se ainda a criação da Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal⁹⁴, que se caracteriza como uma política ativa de transparência e publicidade, com mecanismos para a divulgação de forma aberta de dados que não estejam sob sigilo ou restrição de acesso. Estabelece normas para a livre utilização das bases de dados pela sociedade, facilitando o acesso às informações dos órgãos de governo e o monitoramento das políticas públicas, numa estrutura de governança para a boa execução das ações governamentais.⁹⁵

A transparência traz em sua definição características de completude, objetividade, confiabilidade e qualidade, com informações relevantes acessíveis e compreensíveis (ALÓ, 2009 apud FIGUEIREDO, 2013). A compreensão do que está sendo exposto é fundamental para qualificar uma informação como transparente e possibilitar a participação do cidadão na gestão das políticas. Além disso, a informação deve ser disponibilizada de forma tempestiva – a atualidade dos dados é essencial para que tenha utilidade. Essa transparência exige ainda que as informações disponibilizadas pelo poder público sejam de fácil acesso e entendimento pela sociedade, sem que haja a necessidade de um conhecimento aprofundado de informática para poder realizar as pesquisas ou consultas com sucesso.⁹⁶

Porém, é fundamental que essa transparência não se dê somente para o controle de legalidade, ou seja, uma transparência sobre regras, com a publicação de valores repassados, beneficiários, municípios envolvidos. Para uma real participação social no controle da efetividade da ação governamental, é essencial que a transparência envolva

⁹¹ Lei nº 12.527, de 18.11.2001, que regular o acesso a informações previsto na Constituição Federal e dá outras providências.

⁹² CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante – volume 1. Brasília, 2018.

⁹³ Decreto nº 7.724, de 16.5.2012, art. 7º, §3º.

⁹⁴ Decreto nº 8.777, de 11.5.2016, institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal.

⁹⁵ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante – volume 1. Brasília, 2018.

⁹⁶ FIGUEIREDO, Vanuza da Silva; SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. Transparência e controle social na administração pública. Temas de Administração Pública. V.8, n. 1 (2013). Disponível em <https://periodicos.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715>

resultados e objetivos concretos das políticas, de forma a dar conhecimento sobre os produtos entregues e as mudanças promovidas.

Destaca-se que essa comunicação com o público é importante não apenas na fase de prestação de contas, mas ao longo de todo o processo de elaboração de uma política pública, abordando o problema que se visa resolver, a solução proposta, a quem se destina e de que maneira essas pessoas serão afetadas; chamando assim a sociedade a participar em todas as etapas do ciclo da política, da elaboração à prestação de contas.⁹⁷

Esse envolvimento possibilita ao governo demonstrar a necessidade e efetividade da política, esclarecendo dúvidas e mitigando oposições advindas da falta de conhecimento, promovendo maior engajamento, confiança e apoio à política. Assim, a transparência é essencial para sustentar a confiança da população de que o governo age genuinamente pelo interesse público e em sincronia com os planos propostos, além de diminuir as possibilidades e a preocupação com corrupção, injustiça e negligência.⁹⁸

Ressalta-se ainda que, para o tema primeira infância, considerando que muitas das ações que atendem esse público não o fazem de forma exclusiva, é essencial que os dados referentes aos seus resultados sejam disponibilizados de forma desagregada, possibilitando o acompanhamento específico das ações voltadas ao público infantil.

6. Não divulgação, por parte da União, da soma de recursos aplicados em ações governamentais para a primeira infância. Das ações analisadas, 88% não possuem dados acessíveis sobre os valores aplicados.

A Lei nº 13.257/2016, em seu art. 11, § 2º, determina que:

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

Esse dispositivo legal estabelece a necessidade de o governo prestar contas à sociedade sobre a aplicação de recursos na primeira infância e, por conseguinte, sobre a efetiva priorização do tema, demonstrada por meio do percentual deste valor em relação ao orçamento total realizado pelo ente. Agindo assim, reforça-se a prevalência absoluta dos direitos da criança estabelecida na Constituição Federal⁹⁹ e reproduzida no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA)¹⁰⁰. As prioridades definidas pelos governos se

⁹⁷ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA, op. cit.

⁹⁸ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex ante – volume 1. Brasília, 2018.

⁹⁹ Brasil, Constituição Federal, art. 227.

¹⁰⁰ Brasil, Lei nº 8.069, de 13.07.1990, art. 4º.

refletem em seus orçamentos – temas prioritários recebem mais recursos. Uma política dificilmente se mantém sem provisão orçamentária adequada.

Nessa lógica, a determinação constitucional e a opção política de situar a criança (como também o adolescente) no topo das prioridades do Estado acarretam a obrigação de incluir e manter nas peças orçamentárias, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA), as determinações para que os Orçamentos anuais assegurem os meios financeiros para que essa prioridade seja efetivada. Assim, o Orçamento Federal, por meio das dotações orçamentárias, deve refletir essas prioridades. A previsão de recursos para as políticas e o monitoramento da sociedade civil são elementos chave para avaliar o cumprimento dos direitos da primeira infância.

Embora essas peças orçamentárias sejam de fácil acesso, monitorar o gasto realizado pela União com a primeira infância por meio de seu Orçamento é uma missão trabalhosa. Como visto, muitas políticas que atendem à primeira infância são voltadas a um público-alvo mais abrangente, incluindo crianças mais velhas e adolescentes, e, algumas vezes, até a população em geral, sem distinção de faixa etária. Além disso, a atuação do governo se dá por meio de um grande número de ações pulverizadas que, muitas das vezes, não estão refletidas em dotações orçamentárias específicas, o que dificulta ainda mais seu acompanhamento.

Essas adversidades foram relatadas pela Rede Nacional Primeira Infância em monitoramento de gastos federais destinados à primeira infância¹⁰¹. Para o acompanhamento dos gastos, foram identificados projetos e atividades relacionadas a políticas públicas dirigidas a crianças desde a fase de gestação até os seis anos de idade por meio do rastreamento de palavras ou expressões-chave e o contexto em que eram mencionadas nas peças orçamentárias (Plano Plurianual 2012-2015, Orçamento Geral da União de 2014 e Projeto de Lei do Orçamento Geral da União para 2015). A Rede relatou dificuldades nesse mapeamento, tendo em vista a utilização pelo governo de dotações orçamentárias genéricas, que se reflete na existência de planos e programas anunciados pelo governo que não guardam correspondência com o PPA, tampouco com as leis orçamentárias, dificultando a transparência e o controle.

Os mesmos obstáculos foram enfrentados no presente trabalho, que, além da pesquisa nas citadas peças orçamentárias, incluiu a identificação de ações em documentos oficiais e reportagens, mapeando importantes estratégias voltadas à primeira infância que não possuem rastro no orçamento. Por meio de pesquisa no Painel do Orçamento Federal, foi possível identificar os valores destinados a algumas estratégias, em grande parte pela utilização dos denominados Planos Orçamentários (PO), uma categoria de caráter gerencial na programação orçamentária qualitativa, vinculada à ação orçamentária, que pode ser ajustada em qualquer época do ano, sem necessidade de publicação em ato legal. No entanto, ainda assim várias estratégias e ações não puderam ser rastreadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), nem no Painel, por não possuir ação orçamentária vinculada possível de ser identificada por esses métodos.

¹⁰¹ REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA – RNPI. Orçamento Primeira Infância. Plano Nacional da Primeira Infância; Projeto Observatório Nacional da Primeira Infância. Brasil, 2014.

Esclarecidas as limitações encontradas e considerando que para a União cumprir a determinação legal os responsáveis por cada ação voltada à primeira infância devem possuir dados sobre os recursos aplicados especificamente nessa fase da infância, independentemente da existência de ação vinculada diretamente no orçamento, a Tabela seguinte apresenta as políticas públicas mapeadas e que foram analisadas quanto à posse e divulgação dessas informações.

Tabela 4 – Consolidação das ações/programas quanto à identificação de orçamento específico para a primeira infância.

Ministério	Quantidade de ações/programas com informação disponível sobre os valores aplicados especificamente na primeira infância
Ministério da Saúde	2 (6%)
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	0
Ministério da Cidadania	3 (14%)
Ministério do Turismo/Secretaria Especial da Cultura	1 (17%)
Ministério da Justiça e Segurança Pública	0
Ministério da Educação	8 (32%)
Total	14 (12%)
Total de ações/programas	117

Fonte: Elaboração própria.

Das 117 ações governamentais mapeadas, para 103 (88%) não foi possível identificar os recursos aplicados na primeira infância.

As ações foram segregadas em dois grupos: aquelas que possuem a primeira infância como público-alvo exclusivo e aquelas em que o público-alvo vai além do infantil. No primeiro caso, se a divulgação dos recursos destinados à ação foi identificada, o preceito legal foi considerado atendido pela publicação do valor total aplicado. No segundo caso, a análise se deu sobre a fração do valor voltada à primeira infância e a possibilidade de sua identificação.

Deste modo, a Tabela abaixo apresenta as ações para as quais foi possível identificar os valores destinados à primeira infância e que, assim, atendem ao dispositivo legal.

Tabela 5 – Ações para as quais foi possível identificar os recursos destinados à primeira infância.

Ministério	Ação	Valores destinados à primeira infância ¹	Público-alvo	Fonte informação
Ministério da Saúde	Rede Cegonha – Rede de Atenção Materna, Neonatal e Infantil	2017: R\$ 64.828.620 2018: R\$ 55.023.054 2019: R\$ 56.236.786	Mulheres gestantes, puérperas e crianças de até 24 meses	LOA e consulta SIAFI: - Programa 2015, Ação 20R4; - Programa 2015, Ação 8535, PO 000C;

				- Programa 2015, Ação 20YI, PO 000I
	NutriSUS – Estratégia de Fortificação da Alimentação Infantil com Micronutrientes (vitaminas e minerais) em Pó	2017: R\$3.207.081 ²	Crianças frequentadoras de creches públicas (seis a 48 meses)	Informação fornecida pelo MS ³
Ministério da Cidadania	Programa Criança Feliz	2017: R\$ 239.993.146 2018: R\$ 281.229.481 2019: R\$ 502.525.000	Gestantes e crianças de até 72 meses e suas famílias, em situação de vulnerabilidade e risco social	LOA e consulta SIAFI: Programa 2037, Ação 217M
	Programa Brasil Carinhoso ⁹	2017: R\$ 67.644.274 2018: R\$ 6.521.389 2019: R\$ 7.320.000	Crianças de 0 a 48 meses beneficiárias do PBF, do BPC ou com deficiência.	LOA e consulta SIAFI: Programa 2080, Ação 20TR
	Projeto Hera: Prevenção do consumo de álcool, tabaco e outras drogas para gestantes, lactantes e mães de crianças na primeira infância.	2019: R\$ 5.747.100 ² 2020: R\$ 500.000 ²	Gestantes, lactantes e mães de crianças da primeira infância	Informação fornecida pelo MC ⁴
Ministério do Turismo/Secretaria Especial da Cultura	Cartilha de Jogos e Brincadeiras das Culturas Populares Brasileiras	2018: R\$ 60.000 ²	Crianças de 0 até 6 anos atendidas pelo Programa Criança Feliz, bem como visitantes e gestores do programa	Informação fornecida pela Secretaria Especial da Cultura ⁴
Ministério da Educação	Fundeb - Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação	2017: R\$1.736.748.989,51 2018: R\$1.822.259.896,53	Professores e demais profissionais da educação; alunos educação básica	Informação fornecida pelo MEC ⁵
	Salário-Educação	2017: R\$ 1.846.912.044,42 2018: R\$ 2.079.974.810,28	Alunos educação básica	Informação fornecida pelo MEC ⁵
	Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)	2017: R\$ 986.479.807,58	Alunos da educação infantil, ensino	Informação fornecida pelo MEC ⁶

		2018: R\$ 1.003.704.548,22	fundamental, ensino médio e educação de jovens e adultos matriculados em escolas públicas, filantrópicas e em entidades comunitárias (conveniadas com o poder público)	
Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)		2019: R\$ 9.788.061,91 ²	Escolas públicas de educação básica das redes federal, estaduais, municipais e distrital e às instituições comunitárias, confessionais ou filantrópicas sem fins lucrativos e conveniadas com o Poder Público	Informação fornecida pelo MEC ⁷
Programa Caminho da Escola		2017: R\$ 14.837.561,74 ²	Alunos da educação básica, prioritariamente aqueles que residem em áreas rurais e ribeirinhas	Informação fornecida pelo MEC ⁸
Proinfância – Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil		2017: R\$ 81.059.120 2018: R\$ 98.404.975 2019: R\$ 30.528.128	Crianças da educação infantil (0 a 5 anos completos)	LOA e consulta SIAFI: Programa 2080, Ação 12KU
Apoio à Manutenção da Educação Infantil		2017: R\$ 96.000.000 2018: R\$ 78.000.000 2019: R\$ 332.456.196	Crianças da educação infantil (0 a 5 anos completos)	LOA e consulta SIAFI: Programa 2080, Ação 00OW
Programa Conta pra Mim		2019: R\$34.024,20 2020: R\$3.979.472,49	Crianças da educação infantil (0 a 5 anos completos)	Informação fornecida pelo MEC ¹⁰

Fonte: Informações extraídas do Siop, por meio de consultas ao Painel do Orçamento Federal realizadas em 7.4.2020; das Leis Orçamentárias Anuais de 2017, 2018 e 2019; e fornecidas pelos Ministérios.

¹ Foram inseridas as informações mais recentes identificadas ou recebidas. Os valores apresentados correspondem à dotação orçamentária atualizada, com exceções identificadas.

² Valores empenhados.

³ Termo de Cooperação Técnica nº 86 – OPAS/OMS.

⁴ Ofício nº 795/2019/AECI/CGCI IV/MC, de 20.12.2019.

⁵ Despacho CGFSE nº 1372459, de 10.5.2019, anexo ao Ofício nº 17273/2019/Gabin-FNDE, de 10.5.2019.

⁶ Despacho COMAV nº 1371627, de 10.5.2019, anexo ao Ofício nº 17273/2019/Gabin-FNDE, de 10.5.2019.

⁷ Despacho DAPLI nº 1372790/FNDE, de 21.5.2019, anexo ao Ofício nº 17273/2019/Gabin-FNDE, de 10.5.2019.

⁸ Ofício nº 32254/2018/Coaud/Audit-FNDE, de 17.9.2018

⁹ Os recursos do Brasil Carinhoso são repassados pelo Ministério da Cidadania ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação.

¹⁰ Ofício nº 474/2020/GAB/SEALF/SEALF-MEC, de 23.9.2020, anexo ao Ofício nº 61/2020/CGU/AECI/GM/GM-MEC, de 24.9.2020.

Pontua-se que, conforme Tabela acima, para apenas cinco das quatorze ações a informação encontra-se disponível para acesso pelo cidadão, por meio da análise das peças orçamentárias, num exemplo de transparência ativa. Os valores das demais ações foram informados após questionamento aos Ministérios. Destaca-se que o MEC utiliza uma ferramenta orçamentária como instrumento de planejamento e acompanhamento semelhante ao Plano Orçamentário, o Plano Interno (PI), por meio do qual identifica os valores aplicados nas diferentes faixas escolares. No entanto, diferentemente do PO, essa especificação não se encontra acessível ao cidadão, sendo utilizada apenas para gestão do Ministério.

Importante ressaltar também que, dentre essas quatorze ações, nove possuem a primeira infância como público-alvo exclusivo, ou seja, os valores totais a elas destinados correspondem aos recursos aplicados nessa faixa etária. O restante, em número de cinco, são ações do MEC, as quais contam com o citado PI, que permite a segregação dos valores orçamentários de cada ação em faixas etárias. Ou seja, nenhum outro Ministério conseguiu extrair dos recursos aplicados em suas ações a parte destinada à primeira infância.

Destaca-se ainda que a dificuldade na identificação dos valores aplicados nas ações governamentais dos Ministérios não se restringe àqueles destinados à primeira infância, mas se estende ao recurso total aplicado na ação. Entre todas as ações analisadas, não foi possível identificar os recursos destinados para 56% delas. Além da falta de transparência evidente, fica demonstrada a ausência de controle de cada Pasta sobre suas ações, já que todas foram abordadas sobre o assunto, solicitando informações dos valores designados a cada uma das ações, e poucas as forneceram. Em alguns casos, relataram não existir rubrica orçamentária específica para tal estratégia, mas não informaram quais seriam os valores aplicados e a origem deles. Em outros, como no MS, foram apresentados valores de termos de execução descentralizada de recursos¹⁰², que englobavam mais de uma estratégia, o que não permite identificar os valores gastos individualmente, nem se os valores se referem a todo o recurso destinado a essas ações no ano.

Assim, considerando que os Ministérios não possuem informações sobre a aplicação de recursos de todas as ações voltadas à primeira infância, a União não possui subsídios para atender ao dispositivo legal (Anexo V), consolidando e divulgando à sociedade a

¹⁰² Um exemplo é o TED nº 50/2016, que envolve as ações Iniciativa Hospital Amigo da Criança, Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil, Método Canguru, Mulher Trabalhadora que Amamenta e Banco de Leite Humano (Informação fornecida por meio do Ofício nº 222/2019/SAS/ASJUR/SAS/GAB/SAS/MS, de 26.2.2019).

soma dos recursos voltados para esse público¹⁰³. Ademais, essa ausência de informações pode indicar que as ações não estão sendo priorizadas e executadas adequadamente.

Como tratado em item anterior, a transparência na elaboração e execução das políticas públicas é essencial para que haja o envolvimento da sociedade, fornecendo ferramentas a sua atuação. Por meio dos dados referentes aos valores aplicados nas ações voltadas à primeira infância, é possível verificar se o governo está de fato priorizando essa fase em suas políticas. O orçamento reflete o comprometimento do governo, que pode ser confirmado por meio da prestação de contas, em que se verifica onde os recursos foram efetivamente aplicados. E essa prestação de contas retroalimenta o sistema de governança a partir do controle social da atividade administrativa, que permite que o cidadão exerça a cidadania de forma proativa, fiscalizando e apontando eventuais desvios.¹⁰⁴

¹⁰³ Art. 11, § 2º da Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016.

¹⁰⁴ CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Guia da Política de Governança Pública. Brasília, 2018.

RECOMENDAÇÕES

À Casa Civil:

1 – Criar instância de coordenação intersetorial, coordenada pela Casa Civil, que promova a condução integrada de ações voltadas à primeira infância, com previsão de estrutura administrativa de suporte própria, estabelecendo no mínimo as seguintes atribuições:

- propor e articular a aprovação da Política Nacional Integrada para a primeira infância, após planejamento adequado, envolvendo todos os interessados, prevendo elementos de coordenação intersetorial e intergovernamental, monitoramento, avaliação e prestação de contas, e outros componentes fundamentais à boa governança em políticas públicas, mobilizando esforços para sua posterior publicação;
- mapear as ações do Poder Executivo Federal relacionadas à primeira infância;
- realizar monitoramento integrado das ações de primeira infância;
- realizar divulgação consolidada dos resultados e do orçamento realizado na primeira infância;
- realizar assistência técnica na elaboração de planos estaduais, distrital e municipais para a primeira infância que articulem os diferentes setores.

Achados nº 1, 2, 3, 4, 5 e 6.

2 - Em interlocução com o Ministério da Economia e demais setoriais, apresentar plano de ação em até 90 dias para estabelecer mecanismos, normativos e operacionais, que permitam identificar e divulgar os recursos aplicados na primeira infância em atendimento ao Art. 10, parágrafo único, da Lei 13.971/2019 e Art. 11, §2º, da Lei 13.257/2016. O plano de ação será monitorado no âmbito desta recomendação.

Achado nº 6.

Aos Ministérios da Educação, da Saúde, da Justiça e Segurança Pública, do Turismo, da Cidadania e da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos:

3 – Definir os papéis e as responsabilidades dos atores envolvidos em cada ação governamental intersetorial voltada à primeira infância e estabelecer mecanismos efetivos de comunicação que favoreçam a integração entre os ministérios envolvidos, o compartilhamento de informação e a sinergia dos trabalhos.

Achado nº 3.

4 – Designar responsável pela coordenação das ações voltadas à primeira infância executadas pelo ministério e por suas unidades vinculadas.

Achado nº 3.

5 – Instituir mecanismos de coleta sistemática de dados, monitoramento e avaliação periódica dos resultados para as ações governamentais identificadas que não possuem tais instrumentos, no que couber.

Achado n° 4.

6 – Divulgar em sítio eletrônico os resultados de todas as ações governamentais identificadas e o somatório dos recursos aplicados para sua execução, no que couber.

Achados n° 5 e 6.

CONCLUSÃO

A importância do desenvolvimento integral das crianças na primeira infância para o progresso da sociedade e da economia do país ensejaram a criação do Marco Legal da Primeira Infância, que consubstancia áreas prioritárias para formulação de políticas públicas, objetivando o atendimento das necessidades específicas dessa faixa etária.

Com base nas determinações estabelecidas no Marco Legal, um amplo levantamento de informações acerca das ações do governo federal voltadas à primeira infância apontou que há esforços para a construção de ações, em sentido amplo, englobando várias áreas fundamentais para esse público. Todavia, a execução dessas ações não tem sido tratada de forma prioritária. A falta de coordenação intersetorial das políticas existentes, a inexistência de uma Política Nacional Integrada e de uma instância superior responsável por ela, a fragilidade da coleta de dados, monitoramento e avaliação das políticas, a dificuldade de identificação e a precariedade de divulgação dos recursos aplicados nas ações voltadas às crianças pequenas, evidenciam tal situação.

A Política Nacional Integrada para a primeira infância, demandada no citado normativo, não foi implementada. A integração das ações governamentais em uma Política objetiva promover um maior impacto no desenvolvimento da criança, alinhando as estratégias de forma que todas atinjam as mesmas crianças, atendendo todas suas necessidades, priorizando sempre as mais vulneráveis. A legislação também prevê a instituição de um comitê intersetorial para realizar a articulação das políticas. Embora essa instância tenha sido criada, não atua mais, endossando a falta de coordenação das políticas existentes, que não contam com nenhum mecanismo de articulação transversal que possibilite uma atuação sinérgica, voltada ao mesmo objetivo: a promoção do desenvolvimento infantil integral.

A coordenação intersetorial é inexistente. O cenário atual é de segmentação, com as diferentes pastas atuando isoladamente, de forma fragmentada. Essa falta de coordenação foi identificada até mesmo em políticas que são intersetoriais em sua origem, ou seja, foram criadas por mais de uma área, numa atuação conjunta. Embora muitas tragam em sua constituição a definição das responsabilidades de todos os envolvidos, o que se verificou na prática é que a comunicação existente entre as partes é falha, resultando em atuações isoladas de cada envolvido, que executa seu papel sem buscar um alinhamento com os demais, objetivando a otimização de resultados. Assim, atualmente as políticas voltadas à primeira infância vão de encontro à abordagem que vem sendo adotada internacionalmente na promoção do desenvolvimento infantil, que traz uma visão da criança como cidadã, sujeita de direitos, e não mais de forma segmentada, com suas necessidades sendo atendidas separadamente, por cada área. A articulação entre as diferentes políticas existentes visa ainda evitar o surgimento de sobreposição e duplicidade de ações, concentrando esforços de forma a desenvolver abordagens mais eficientes.

Quanto à coleta de dados, monitoramento e avaliação das ações governamentais mapeadas, itens fundamentais à execução de qualquer política pública e cuja necessidade foi reforçada pelo Marco Legal, pouco mais da metade das ações analisadas

tiveram esses itens identificados. A ausência de dados sobre a execução da política impede a realização de um acompanhamento constante de seus efeitos, fundamental para que se verifique se os resultados pretendidos estão sendo alcançados e se realize os ajustes necessários para tanto. Além disso, na maioria dos casos para os quais foi verificada a coleta de dados, estes se referem a informações sobre insumos, como número de atendidos, não apresentando indicadores de resultados que de fato permitam medir a efetividade da política.

Além do monitoramento e da avaliação, é importante que os resultados das políticas sejam divulgados, dando chancela a sua necessidade frente à população, fomentando o controle social e a devida *accountability*. Dentre as políticas analisadas, para aproximadamente 80% não foi identificada a divulgação de resultados.

O cumprimento da demanda legal que trata da divulgação da soma dos recursos aplicados na primeira infância e do percentual que esse valor representa frente ao orçamento federal também não foi detectado. A publicação de dados como esses possibilita o envolvimento da população, destinatário final das políticas públicas. De posse desse tipo de informação, a sociedade pode se envolver no processo de execução das ações governamentais, monitorando seu desempenho e cobrando resultados, conferindo, assim, maior legitimidade às políticas públicas. A falta de transparência dos recursos aplicados e dos resultados das políticas voltadas à primeira infância impede que se verifique se de fato essa importante fase do desenvolvimento infantil está sendo priorizada, em termos de investimento disponível.

Ao traçar esse panorama das políticas voltadas à primeira infância em âmbito federal, o que se espera é possibilitar a identificação de lacunas a serem trabalhadas para que se tenha uma efetiva priorização desse público no âmbito das políticas públicas, direcionando, assim, os esforços necessários. Uma visão mais abrangente de governo possibilitará o alinhamento das políticas setoriais existentes e das agendas ministeriais em uma política ampla, coordenada e coerente, vinculada a um planejamento a longo prazo, que reflita as prioridades nacionais e, assim, direcione os investimentos necessários com eficiência.

ANEXOS

I - Lista de ações governamentais identificadas que possuem a primeira infância em seu público-alvo e as unidades responsáveis por sua condução.

Unidade Responsável		Ação/Programa/Estratégia
Ministério da Saúde (MS)	1	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (Pnaisc)
	2	Política Nacional de Alimentação e Nutrição (Pnan)
	3	Pré-natal da gestante
	4	Caderneta da gestante
	5	Estratégia Pré-natal do parceiro
	6	Método Canguru
	7	Estratégia Qualineo
	8	Programa Nacional de Triagem Neonatal (PNTN)
	9	Iniciativa Hospital Amigo da Criança (IHAC)
	10	Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil (EAAB)
	11	Banco de Leite Humano (BLH)
	12	Mulher Trabalhadora que Amamenta (MTA)
	13	Campanhas Nacionais (doação de leite e amamentação)
	14	Caderneta de Saúde da Criança (CSC)
	15	Atenção Integrada às Doenças Prevalentes na Infância (AIDPI)
	16	Linha de Cuidado para a Atenção Integral à Saúde de Crianças, Adolescentes e suas Famílias em Situação de Violências
	17	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde das Pessoas Privadas de Liberdade no Sistema Prisional (Pnaisp)
	18	Agenda Integrada de Saúde da Criança Indígena
	19	Consultório na Rua
	20	Diretrizes, Fluxo e Fluxograma para a atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos
	21	Rede de Atenção Materna, Neonatal e Infantil – Rede Cegonha
	22	Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis (EBBS)
	23	Programa Nacional de Imunizações (PNI)
	24	Brinquedotecas nas unidades de saúde
	25	Fator VIII recombinante
	26	Portal de Boas Práticas
	27	Resoluções da Diretoria Colegiada (RDC) e outras ações da Anvisa que têm impacto na primeira infância
	28	Programa Saúde na Escola (PSE)
	29	Programa Nacional de Suplementação de Ferro (PNSF)
	30	Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A (PNSVA)
	31	Estratégia de Fortificação da Alimentação Infantil com Micronutrientes em pó (NutriSUS)
	32	Programa Crescer Saudável
	33	Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas
	34	Programa Saber Saúde de Prevenção do Tabagismo e de Outros Fatores de Risco de Doenças Crônicas

		35	Estratégia para o Fortalecimento da Atenção Integral às Crianças com Infecção Congênita Associada ao Vírus Zika e STORCH
		36	Vigilância do Óbito Infantil, Fetal e Materno
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)		1	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária
		2	Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD)
		3	Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)
		4	Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes
		5	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH)
		6	Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA)
		7	Programa de Ações Integradas e Referenciais de Enfrentamento à Violência Sexual Infanto-Juvenil no Território Brasileiro (PAIR)
		8	Carta de Estratégias
		9	Diretrizes Nacionais para o atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua
		10	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)
		11	Programa Criança Protegida
		12	Registro Civil de Nascimento (RCN)
		13	Lei Menino Bernardo – Lei nº 13.010, de 26.6.2014
		14	Lei da Escuta – Lei Federal nº 13.431, de 4.4./2017
		15	Crianças e Adolescentes migrantes
		16	Crianças e Adolescentes desaparecidos
		17	Disque Direitos Humanos – Disque 100
Ministério da Cidadania	Secretaria Especial do Desenvolvimento Social	1	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif)
		2	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)
		3	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi)
		4	Serviço Especializado em Abordagem Social
		5	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias
		6	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop)
		7	Serviço de Acolhimento Institucional
		8	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
		9	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)
		10	Programa Bolsa Família
		11	Programa Criança Feliz
		12	Programa Brasil Carinhoso
		13	Benefícios Eventuais – benefício de nascimento
		14	Projeto Hera: Prevenção do consumo de álcool, tabaco e outras drogas para gestantes, lactantes e mães de crianças na primeira infância
		15	Plano Decenal da Assistência Social
		16	Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)
		17	Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional (Mapa InSAN)

	Secretaria Especial do Esporte	18	Biblioteca Itaú Criança
		1	Estações Cidadania – Esporte (antigo CIE)
		2	Programa Esporte e Lazer na Cidade (PELC)
		3	Programa de Realização e Apoio a Eventos de Esporte, Lazer e Inclusão Social
Ministério do Turismo/Secretaria Especial da Cultura*		1	Plano Nacional de Cultura
		2	Programa Nacional de Apoio à Cultura – Lei Rouanet
		3	Política Nacional de Cultura Viva
		4	Cartilha de Jogos e Brincadeiras das Culturas Populares Brasileiras
		5	Produção Audiovisual
		6	Estações Cidadania – Cultura
Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP)		1	Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)
		2	Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE)
		3	Projeto Mulheres Livres
		4	Classificação Indicativa
		5	Adoção Internacional
		6	Subtração Internacional de Crianças e Adolescentes
		7	Migrantes e Refugiados
		8	Direito à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Jovens Indígenas
		9	Projeto Mapear
		10	Ações de educação para o trânsito
		11	Combate à Pornografia Infantil
		12	Visitas Educativas ao Arquivo Nacional
Ministério da Educação (MEC)*		1	Plano Nacional de Educação (PNE)
		2	Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)
		3	Salário-educação
		4	Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)
		5	Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)
		6	Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate)
		7	Programa Caminho na Escola
		8	Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)
		9	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)
		10	Ação 20RP – Apoio à infraestrutura para a educação básica
		11	Ação 0509 – Apoio ao desenvolvimento da educação básica
		12	00OW – Apoio à manutenção da educação infantil
		13	Plano de Ações Articuladas (PAR)
		14	Programa BPC na Escola
		15	Atendimento Educacional Especializado (AEE)
		16	Programa de Implantação de Salas de Recursos Multifuncionais
		17	Programa de Acolhimento, Permanência e Êxito (Pape)
		18	Base Nacional Comum Curricular (BNCC)
		19	Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC)
		20	Política Nacional de Alfabetização (PNA)
		21	Programa Conta pra Mim

	22	Plano Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)
	23	Prêmio Professores do Brasil
	24	Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil
	25	Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)

Fonte: Elaboração própria.

*Após Reunião de Busca Conjunta, o Ministério do Turismo, por meio da Secretaria Especial da Cultura, e o Ministério da Educação encaminharam informações sobre outras ações/projetos desenvolvidos pelas pastas, voltados à primeira infância, que não foram incluídos no presente trabalho. Por meio do Ofício nº 1719/2020/AECI, de 23.9.2020, a Secretaria Especial da Cultura apresentou o Projeto Brasileira de Literatura Infantil e Juvenil; a I Bienal Funarte de Música e Cidadania; e o Seminário Funarte Música Brasileira Infantil. Já o MEC, por meio do Ofício nº 61/2020/CGU/AECI/GM/GM-MEC, de 24.9.2020, apresentou o Programa Tempo de Aprender.

II - Lista de ações governamentais identificadas que possuem a primeira infância como seu público-alvo específico e as unidades responsáveis por sua condução.

Unidade Responsável		Ação/Programa/Estratégia	
Ministério da Saúde		1	Pré-natal da gestante
		2	Caderneta da gestante
		3	Estratégia Pré-natal do parceiro
		4	Método Canguru
		5	Estratégia Qualineo
		6	Programa Nacional de Triagem Neonatal (PNTN)
		7	Iniciativa Hospital Amigo da Criança (IHAC)
		8	Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil (EAAB)
		9	Banco de Leite Humano (BLH)
		10	Mulher Trabalhadora que Amamenta (MTA)
		11	Campanhas Nacionais (doação de leite e amamentação)
		12	Atenção Integrada às Doenças Prevalentes na Infância (AIDPI)
		13	Agenda Integrada de Saúde da Criança Indígena
		14	Diretrizes, Fluxo e Fluxograma para a atenção integral às mulheres e adolescentes em situação de rua e/ou usuárias de álcool e/ou crack/outras drogas e seus filhos recém-nascidos
		15	Rede de Atenção Materna, Neonatal e Infantil – Rede Cegonha
		16	Estratégia Brasileirinhas e Brasileirinhos Saudáveis (EBBS)
		17	Resoluções da Diretoria Colegiada (RDC) e outras ações da Anvisa que têm impacto na primeira infância
		18	Programa Nacional de Suplementação de Ferro (PNSF)
		19	Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A (PNSVA)
		20	Estratégia de Fortificação da Alimentação Infantil com Micronutrientes em pó (NutriSUS)
		21	Vigilância do Óbito Infantil, Fetal e Materno
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)		O Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos não possui ações/estratégias/programas específicos para a primeira infância.	
Ministério da Cidadania	Secretaria Especial do Desenvolvimento Social	1	Programa Criança Feliz
		2	Programa Brasil Carinhoso
		3	Benefícios Eventuais – benefício de nascimento
		4	Projeto Hera: Prevenção do consumo de álcool, tabaco e outras drogas para gestantes, lactantes e mães de crianças na primeira infância
		5	Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional (Mapa InSAN)
	Secretaria Especial do Esporte	A Secretaria Especial do Esporte não possui ações/estratégias/programas específicos para a primeira infância.	
Ministério do Turismo (MTur)/Secretaria Especial da Cultura		1	Cartilha de Jogos e Brincadeiras das Culturas Populares Brasileiras
Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP)		1	Projeto Mulheres Livres
Ministério da Educação (MEC)		1	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)

	2	000W – Apoio à manutenção da educação infantil
	4	Programa Conta pra Mim
	5	Parâmetros Nacionais de Qualidade da Educação Infantil

Fonte: Elaboração própria.

III - Lista de ações governamentais para as quais foram identificados itens de coleta de dados e monitoramento.

Unidade Responsável	Ação/Programa/Estratégia	Coleta de Dados	Monitoramento
Ministério da Saúde	Pré-natal da gestante	x	
	Método Canguru	x	x
	Estratégia QualiNEO	x	x
	Estratégia Amamenta e Alimenta Brasil (EAAB)	x	
	Banco de Leite Humano (BLH)	x	x
	Mulher Trabalhadora que Amamenta (MTA)	x	x
	Caderneta de Saúde da Criança (CSC)	x	
	Agenda Integrada de Saúde da Criança Indígena	x	x
	Rede Cegonha	x	
	Programa Nacional de Imunizações (PNI)	x	x
	Programa Saúde na Escola (PSE)	x	x
	Programa Nacional de Suplementação de Ferro (PNSF)	x	x
	Programa Nacional de Suplementação de Vitamina A (PNSVA)	x	
	NutriSUS – Estratégia de Fortificação da Alimentação Infantil com Micronutrientes (vitaminas e minerais) em Pó	x	
	Programa Crescer Saudável - Programa de prevenção, controle e tratamento da Obesidade Infantil	x	x
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	Sistema de Garantia de Direitos (SGD)	x	x
	Plano Nacional de Enfrentamento à Violência Sexual contra Crianças e Adolescentes (PNEVSCA)	x	x
	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte – PPCAAM	x	x
	Programa Criança Protegida	x	x
	Registro Civil de Nascimento - RCN	x	
	Crianças e Adolescentes migrantes	x	
Ministério da Cidadania	Disque 100	x	x
	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família - Paif	x	x
	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SCFV	x	x
	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - Paefi	x	x
	Serviço Especializado em Abordagem Social	x	x
	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias	x	x
	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua - Centro Pop	x	x
	Serviço de Acolhimento Institucional	x	x
	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora	x	x
	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil - Peti	x	x
Bolsa Família	x	x	

	Programa Criança Feliz	x	x
	Programa Brasil Carinhoso	x	x
	Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional - Mapa InSAN	x	x
	Biblioteca Itaú Criança	x	
	Estações Cidadania – Esporte	x	x
Ministério do Turismo/Secretaria Especial da Cultura	Plano Nacional de Cultura	x	x
	Programa Nacional de Apoio à Cultura – Lei Rouanet	x	x
	Política Nacional de Cultura Viva	x	
	Estações Cidadania – Cultura	x	x
Ministério da Justiça e Segurança Pública	Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)	x	x
	Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE)	x	x
	Projeto Mulheres Livres	x	x
	Classificação Indicativa	x	x
	Adoção Internacional	x	x
	Subtração Internacional de Crianças e Adolescentes	x	x
	Migrantes e Refugiados	x	x
	Projeto Mapear	x	x
	Ações de educação para o trânsito	x	x
Combate à Pornografia Infantil	x	x	
Ministério da Educação	Plano Nacional de Educação	x	x
	Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)	x	x
	Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar (Pnate)	x	x
	Programa Caminho da Escola	x	x
	Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	x	x
	Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância	x	x
	Apoio à Manutenção da Educação Infantil	x	
	Pacto Nacional pela Alfabetização na Idade Certa (PNAIC)	x	
	Prêmio Professores do Brasil	x	
	Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)	x	x

Fonte: Elaboração própria.

IV – Ações governamentais para as quais foi identificada a divulgação de seus resultados.

Unidade Responsável	Ação/Programa/Estratégia
Ministério da Saúde	Programa Saúde na Escola (PSE)
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos	Disque 100
Ministério da Cidadania	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif)
	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)
	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paefi)
	Serviço Especializado em Abordagem Social
	Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias
	Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop)
	Serviço de Acolhimento Institucional
	Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)
	Programa Bolsa Família
	Programa Criança Feliz
Mapeamento da Insegurança Alimentar e Nutricional - Mapa InSAN	
Ministério do Turismo/Secretaria Especial da Cultura	Plano Nacional de Cultura
	Estações Cidadania – Cultura
	Lei Roaunet
Ministério da Justiça e Segurança Pública	Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do Sistema Prisional (PNAMPE)
	Classificação Indicativa
	Migrantes e Refugiados
Ministério da Educação	Plano Nacional de Educação (PNE)
	Programa Caminho na Escola
	Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)
	Prêmio Professores do Brasil
	Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb)

Fonte. Elaboração própria.

V - Lista de ações governamentais mapeadas que possuem a primeira infância em seu público-alvo para as quais foi possível a identificação do orçamento vinculado.

Unidade Responsável	Ação/Programa/Estratégia	Dotação Orçamentária Atualizada / Recursos destinados à ação governamental	Recursos destinados especificamente à primeira infância	Fonte
Ministério da Saúde (MS)	Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (Pnaisc)	2017: R\$ 16.027.888 2018: R\$ 6.505.523 2019: R\$ 3.881.600 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2015, Ação 20YI, PO 0003
	Caderneta de Saúde da Criança (CSC)	2017: R\$ 3.485.000,00 2018: R\$ 8.443.048,27	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	Anexo ao Ofício nº 222/2019/SAS/ASJUR/SAS/GAB/SAS/MS, de 26.2.2019
	Rede de Atenção Materna, Neonatal e Infantil – Rede Cegonha	2017: R\$ 64.828.620 2018: R\$ 55.023.054 2019: R\$ 56.236.786 ¹	2017: R\$ 64.828.620 2018: R\$ 55.023.054 2019: R\$ 56.236.786	SIAFI 2017/2018 – Programa 2015, Ação 20R4; 2019 - Programa 2015, Ação 8535, PO 000C e Programa 2015, Ação 20YI, PO 000I
	Programa Nacional de Imunizações (PNI)	2017: R\$ 4.586.641.126 2018: R\$ 4.903.350.000 2019: R\$ 5.731.210.000 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2015, Ação 20YE
	Programa Saúde na Escola (PSE)	2017: R\$ 52.981.040 2018: R\$ 27.198.672 2019: R\$ 56.726.364	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	Portarias nº 2.706/2017, nº 3.662/2018 e nº 2.264/2019
	Estratégia de Fortificação da Alimentação Infantil com Micronutrientes em pó (NutriSUS)	2017: R\$ 3.207.081 ²	2017: R\$3.207.081 ²	Termo de Cooperação Técnica nº 86 – OPAS/OMS
	Programa Crescer Saudável	2017: R\$ 36.150.000,00 2018: R\$ 36.150.000,00	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	Portarias nº 2.706/2017, nº 3.662/2018

		2019: R\$ 38.829.649,61		e n° 2.264/2019
Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos (MMFDH)	Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária	2017: R\$ 2.295.778 2018: R\$ 900.000 2019: R\$ 2.047.500 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI 2017 - UO MDH: Programa 2062, Ação 210M, PO 0008; 2017-2019 - UO FNCA: Programa 2062, Ação 210M, PO 0004
	Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente (SGD)	2017: R\$ 6.689.690 2018: R\$ 4.500.000 2019: R\$ 2.500.000 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI 2017 - UO MDH: Programa 2062, Ação 210M, PO 0001; 2017-2019 - UO FNCA: Programa 2062, Ação 210M, PO 0001
	Resoluções do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda)	2017: R\$ 18.774.572 2018: R\$ 13.727.000 2019: R\$ 12.000.000 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Orçamento FNCA – Programa 2062, Ação 210M
	Plano Decenal de Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes	2017: R\$ 795.935,23	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	Ofício n° 1490/20019/G AB.SNDCA/SNDCA/MMFDH, de 12.11.2019
	Plano Nacional de Educação em Direitos Humanos (PNEDH)	2018: R\$ 1.878.000 2019: R\$ 1.559.963 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2064, Ação 20ZN, PO 0003
	Diretrizes Nacionais para o atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua	2018: R\$ 200.000,00 2019: R\$ 120.000,00 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2064, Ação 20ZN, PO 0002
	Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM)	2018: R\$ 14.550.200 2019: R\$ 14.550.000 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2062, Ação 210M, PO 0005

	Registro Civil de Nascimento (RCN)	2018: R\$ 150.000,00 2019: R\$ 90.000,00 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2064, Ação 20ZN, PO 0005
	Disque Direitos Humanos – Disque 100	2017: R\$ 26.429.967 2018: R\$ 22.500.000 2019: R\$ 20.400.000 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2064, Ação 4906, PO 0000
Ministério da Cidadania	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif)	2017: R\$ 739.735.200 2018: R\$ 739.735.200 2019: R\$ 739.447.200	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	Ofício nº 1368/2019/SE DS/SNAS/CGG I/MC, de 6.12.2019
	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)	2017: R\$ 878.850.000 2018: R\$ 878.850.000 2019: R\$ 878.850.000	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	Ofício nº 1368/2019/SE DS/SNAS/CGG I/MC, de 6.12.2019
	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti)	2017: R\$ 1.148.993 2018: R\$ 98.235 2019: R\$ 0 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI 2017/2018: Programa 2037, Ação 8662 2019: Programa 2037, Ação 219F, PO 0005
	Programa Bolsa Família	2017: R\$ 27.913.867.699 2018: R\$ 29.425.690.000 2019: R\$ 32.481.620.000 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2019, Ação 8442
	Programa Criança Feliz	2017: R\$ 239.993.146 2018: R\$ 281.229.481 2019: R\$ 502.525.000 ¹	2017: R\$ 239.993.146 2018: R\$ 281.229.481 2019: R\$ 502.525.000	SIAFI Programa 2037, Ação 217M
	Programa Brasil Carinhoso ³	2017: R\$ 67.644.274 2018: R\$ 6.521.389 2019: R\$ 7.320.000 ¹	2017: R\$ 67.644.274 2018: R\$ 6.521.389 2019: R\$ 7.320.000	SIAFI Programa 2080, Ação 20TR
	Projeto Hera: Prevenção do consumo de álcool, tabaco e outras drogas para gestantes, lactantes e mães de crianças na primeira infância	2019: R\$ 5.747.100 2020: R\$ 500.000	2019: R\$ 5.747.100 ² 2020: R\$ 500.000 ²	Ofício nº 795/2019/AEC I/CGCI IV/MC, de 20.12.2019
	Política Nacional de Segurança	2017: R\$ 1.957.776 2018: R\$ 1.077.312	Não foi identificado o valor destinado	SIAFI

	Alimentar e Nutricional (PNSAN)	2019: R\$ 980.000 ¹	especificamente à primeira infância	Programa 2069, Ação 2784
	Estações Cidadania – Esporte (antigo CIE)	2017: R\$ 109.660.989 2018: R\$ 49.931.813 2019: R\$ 37.807.206 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2035, Ação 14TR
	Programa Esporte e Lazer na Cidade (PELC)	2017: R\$ 74.431.025 2018: R\$ 82.499.058 2019: R\$ 42.900.961 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2035, Ação 20JP, PO 0001 e PO 0002
	Programa de Realização e Apoio a Eventos de Esporte, Lazer e Inclusão Social	2017: R\$ 8.500.000 2018: R\$ 9.951.633 2019: R\$ 8.071.259 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI 2017/2018: Programa 2035, Ação 20JQ, PO 0001; 2019: Programa 2035, ação 20JP, PO 0009
Ministério do Turismo/Secretaria Especial da Cultura	Plano Nacional de Cultura	2017: 5.571.214 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2027, Ação 20ZG, PO 0002
	Programa Nacional de Apoio à Cultura – Lei Rouanet	2017: R\$ 1.892.202 2018: R\$ 1.381.502 2019: R\$ 2.958.040 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2027, Ação 20ZG, PO 0007
	Política Nacional de Cultura Viva	2017: R\$ 22.346.251 2018: R\$ 7.433.151 2019: R\$ 2.620.100 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2027, Ação 215G
	Cartilha de Jogos e Brincadeiras das Culturas Populares Brasileiras	2018: R\$ 60.000	2018: R\$ 60.000 ²	Despacho nº 195 /2019/SECULT /SDC/DEDIC, anexo do Ofício nº 795/2019/AEC I/CGCI IV/MC, de 20.12.2019
Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP)	Política Nacional de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas (PNETP)	2017: R\$ 570.739,00 2018: R\$ 85.642,00 2019: R\$ 280.922,00 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2081, Ação 2017, PO 0003
	Política Nacional de Atenção às Mulheres em Situação de Privação de Liberdade e Egressas do	2017: R\$ 1.700.000 2018: R\$ 1.000.000 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2081, Ação 20UG, PO 0005

Sistema Prisional (PNAMPE)			
Migrantes e Refugiados	2017: R\$ 2.770.116 2018: R\$ 1.500.000 2019: R\$ 954.273 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2081, Ação 2017, PO 0005
Direito à Convivência Familiar e Comunitária de Crianças e Jovens Indígenas	2017: R\$ 15.485.704 2018: R\$ 14.952.975 2019: R\$ 19.834.534 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2065, Ação 2384
Ações de educação para o trânsito	2017: R\$ 1.863.056 2018: R\$ 6.627.980 2019: R\$ 1.830.000 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2081, Ação 2723, PO 000B
Complementação da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)	2017: R\$ 13.904.961.896 2018: R\$ 14.052.554.730 2019: R\$ 17.515.192.764	2017: R\$1.736.748.989,5 1 2018: R\$1.822.259.896,5 3	SIAFI Programa 2080, Ação 0E36 e Despacho CGFSE nº 1372459, de 10.5.2019, anexo ao Ofício nº 17273/2019/G abin-FNDE, de 10.5.2019
Salário-educação	2017: R\$ 12.531.891.883 2018: R\$ 13.014.995.369 2019: R\$ 12.973.328.408	2017: R\$ 1.846.912.044,42 2018: R\$ 2.079.974.810,28	SIAFI Programa 0903, Ação 0369 e Despacho CGFSE nº 1372459, de 10.5.2019, anexo ao Ofício nº 17273/2019/G abin-FNDE, de 10.5.2019
Programa Nacional de Alimentação Escolar (Pnae)	2017: R\$3.959.365.188 2018: R\$4.046.960.840 2019: R\$4.023.693.011	2017: R\$ 986.479.807,58 2018: R\$ 1.003.704.548,22	SIAFI Programa 2080, Ação 00PI e Despacho COMAV nº 1371627, de 10.5.2019, anexo ao Ofício nº 17273/2019/G abin-FNDE, de 10.5.2019

Programa Nacional do Livro e do Material Didático (PNLD)	2017: R\$ 1.727.000.000 2018: R\$ 1.845.000.000 2019: R\$ 2.166.246.541	2019: R\$ 9.788.061,91 ²	SIAFI Programa 2080, Ação 20RQ e Despacho DAPLI nº 1372790/FND E, de 21.5.2019, anexo ao Ofício nº 17273/2019/G abin-FNDE, de 10.5.2019
Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar (Pnate)	2017: R\$ 594.000.000 2018: R\$ 720.000.000 2019: R\$ 709.000.000 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2080, Ação 0969
Programa Caminho na Escola	2017: R\$ 307.801.633 2018: R\$ 321.522.715 2019: R\$ 494.538.499	2017: R\$ 14.837.561,74 ²	SIAFI Programa 2080, Ação 0E53 e Ofício nº 32254/2018/C oaud/Audit- FNDE, de 17.9.2018
Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)	2017: R\$ 1.502.939.160 2018: R\$ 1.672.506.297 2019: R\$ 2.031.202.115 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2080, Ação 0515
Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil (Proinfância)	2017: R\$ 81.059.120 2018: R\$ 98.404.975 2019: R\$ 30.528.128 ¹	2017: R\$ 81.059.120 2018: R\$ 98.404.975 2019: R\$ 30.528.128	SIAFI Programa 2080, Ação 12KU
Ação 20RP – Apoio à infraestrutura para a educação básica	2017: R\$ 1.250.644.090 2018: R\$ 861.102.060 2019: R\$ 2.706.179.651 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2080, Ação 20RP
Ação 0509 – Apoio ao desenvolvimento da educação básica	2017: R\$ 1.122.989.588 2018: R\$ 639.427.867 2019: R\$ 773.293.265 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2080, Ação 0509

	00OW – Apoio à manutenção da educação infantil	2017: R\$ 96.000.000 2018: R\$ 78.000.000 2019: R\$ 332.456.196 ¹	2017: R\$ 96.000.000 2018: R\$ 78.000.000 2019: R\$ 332.456.196	SIAFI Programa 2080, Ação 00OW
	Plano de Ações Articuladas (PAR)	2018: R\$ 1.702.620.000 ²	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	Relatório de Gestão MEC – exercício 2018
	Programa BPC na Escola ⁴	2017: R\$ 2.312.761 2018: R\$ 1.000.000 2019: R\$ 2.724.720 ¹	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	SIAFI Programa 2037, Ação 2589, PO 0001
	Programa de Apoio à Implementação da Base Nacional Comum Curricular (ProBNCC)	2018: R\$ 100.000.000 ² 2019: R\$ 100.000.000 ²	Não foi identificado o valor destinado especificamente à primeira infância	Ofício n° 16/2020/DP2/GAB/SE/SE-MEC, de 10.2.2020
	Programa Conta pra Mim	2019: R\$34.024,20 2020: R\$3.979.472,49	2019: R\$34.024,20 2020: R\$3.979.472,49	Ofício n° 474/2020/GAB/SEALF/SEAL F-MEC, de 23.9.2020

Fonte: Informações extraídas do Siop, por meio de consultas ao Painel do Orçamento Federal realizadas em 7.4.2020 (dotação atualizada), ou informações fornecidas pelos Ministérios.

*Foram inseridas as informações mais recentes identificadas ou recebidas.

**As ações consideradas exclusivas para a primeira infância tiveram seus valores orçamentários considerados específicos para essa faixa etária.

***Conforme Despacho n° 1270/2020/DPJUS/SENAJUS/MJ, de 24.6.2020, a Política de Classificação Indicativa nunca teve dotação orçamentária própria.

¹Dotação Orçamentária Atualizada.

²Valor empenhado.

³ Os recursos do Brasil Carinhoso são repassados pelo Ministério da Cidadania ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação/Ministério da Educação.

⁴ Os valores apresentados correspondem ao repasse do Ministério da Cidadania. Os valores repassados pelo MEC não foram identificados.

VI – MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE AUDITADA

1) Manifestação do Ministério da Justiça e Segurança Pública

Por meio do Ofício nº 137/2020/AECI/MJ, de 26.6.2020, a Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Justiça e Segurança Pública apresentou a seguinte manifestação, quanto ao Relatório Preliminar:

Achados nºs 2, 4, 5, 6

Manifestação da Unidade Examinada

“Em resposta ao Despacho Nº 1136/2020/GAB-Senajus/SENAJUS/MJ (11959448) sobre o OFÍCIO-CIRCULAR Nº 13/2020/AECI/MJ (11956646), que informa a respeito do comunicado da Controladoria-Geral da União, por meio do Ofício n.º 9612/2020/CGEBC/DS/SFC/CGU (11956077), que encaminha o Relatório Preliminar de Diagnóstico da Primeira Infância (11956117), elaborado pela Secretaria Federal de Controle Interno da Controladoria-Geral da União (CGU), o qual foi elaborado após mapeamento de ações deste Ministério, obtidos nos exercícios de 2018 e 2019.

(...)

a Coordenação de Política de Classificação Indicava - CPCIND: ‘(...) No que se refere à política de Classificação Indicava e a percepção do conteúdo do relatório, entende-se que a apesar de execução independente, não há descoordenação no que se refere a esta atividade desenvolvida, visto ser uma política de informação que cumpre com 100% de sua função social, com apresentação pública dos resultados obtidos, inclusive no site do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e na primazia pelo cumprimento estrito das leis e normas que gerem a política pública.

Estão presentes e contemplados todos elementos de monitoramento e avaliação, com divulgação dos resultados das ações, acompanhadas, inclusive, pelo Comitê de Acompanhamento da Sociedade Civil para a Classificação Indicava (CASC). Vale ressaltar que trata-se de uma política que nunca deteve dotação orçamentária própria.’

Análise da Equipe de Auditoria

Importante esclarecer que a abordagem trazida no presente Relatório com relação à falta de coordenação intersetorial que articule políticas setoriais voltadas à primeira infância não se refere à coordenação interna de cada política mapeada, em cada Ministério, mas sim na articulação das diferentes políticas, visando sua otimização no atendimento aos interesses e necessidades do público a que se destinam, que, nesse caso, é a primeira infância. O presente trabalho não se propôs a realizar avaliação da coordenação interna de cada política mapeada.

Quanto à presença dos elementos de monitoramento e divulgação dos resultados da Política de Classificação Indicativa, esses já haviam sido considerados presentes na

análise realizada por esta equipe de auditoria. Já com relação à dotação orçamentária, foram levantados os dados orçamentários de todas as ações identificadas, buscando verificar a possibilidade de segregar os valores aplicados com a primeira infância. Para os casos em que não foi possível essa identificação, o relatório já trouxe algumas justificativas utilizadas pelas unidades gestoras, reforçando que, mesmo não possuindo dotação orçamentária, a unidade responsável poderia mapear os valores gastos com a primeira infância, como estabelecido no Marco Legal. O seguinte trecho do presente Relatório já traz essa informação:

“Além da falta de transparência evidente, fica demonstrada a ausência de controle de cada Pasta sobre suas ações, já que todas foram abordadas sobre o assunto, solicitando informações dos valores designados a cada uma das ações, e poucas as forneceram. Em alguns casos, relataram não existir rubrica orçamentária específica para tal estratégia, mas não informaram quais seriam os valores aplicados e a origem deles.” (Achado nº 6, pg. 50)

De qualquer forma, a ausência de dotação orçamentária para a ação Classificação Indicativa foi reforçada em nota inserida no Quadro anexo (Anexo V).

Posteriormente, após Reunião de Busca Conjunta para discussão das recomendações, o Ministério da Justiça e Segurança Pública encaminhou nova manifestação, por meio do Ofício nº 207/2020/AECI/MJ, de 25.9.2020:

Achado nº 1

Manifestação da Unidade Examinada

“Cumprimentando-o, reporto-me ao Ofício n.º 15947/2020/CGEBC/DS/SFC/CGU, bem como à reunião de busca conjunta de soluções ocorrida no último dia 22 de setembro de 2020, referente ao Relatório de Avaliação do Diagnóstico de Ações Ministeriais Voltadas à Primeira Infância, para apresentar as seguintes considerações às recomendações propostas às fls. 51 do referido Relatório:

Para as recomendações descritas nos itens n.ºs 1, 2, 3 e 4 não há propostas de alteração e/ou complementação. Assim, este Ministério adotará as medidas necessárias ao completo e efetivo cumprimento das constatações exaradas.”

Coordenação-Geral de Governança e Controle/Polícia Federal

“Com relação à análise do Diagnóstico elaborado pela CGU, notadamente à sua CONCLUSÃO (páginas 60 e 61 do doc. 16052908), a DIVISÃO DE REPRESSÃO A CRIMESCIBERNÉTICOS – DRCC/CGPFAZ/DICOR/PF, que abrange o Núcleo de Repressão aos Crimes de Ódio e à Pornografia Infantil – NURCOP/DRCC/CGPFAZ/DICOR/PF, manifesta-se nos termos anteriormente já expressos neste processo (08200.023500/2019-93):

a) A atuação da PF no combate à pornografia infanto juvenil de alcance internacional (e crimes conexos) decorre diretamente de suas atribuições e deveres, constitucionais e legais, sendo as ações **coordenadas**, em âmbito central, pela sua unidade denominada **NURCOP/DRCC/CGPFAZ/DICOR/PF**, e materializadas na forma de operações policiais **executadas** pelas Superintendências Regionais da Polícia Federal (SRs), unidades gestoras situadas nas capitais de cada um dos Estados da Federação, e no Distrito Federal. Quando atua nessa seara, portanto, a PF o faz, basicamente, tanto em nível de coordenação quanto de execução, premida em **cumprir o seu papel de Polícia Judiciária da União, visando o esclarecimento de fatos delitivos, suas circunstâncias e autoria**. Os crimes investigados estão previstos no Estatuto da Criança e Adolescente, bem como no Código Penal;

b) As informações de que dispõe o NURCOP/DRCC/CGPFAZ/DICOR/PF, portanto, ficam adstritas a ações de polícia judiciária relacionadas a proteção da criança e do adolescente (0 a 18 anos incompletos), o que abrange a primeira infância (Lei nº 13.257/2016 - Art. 2º *Para os efeitos desta Lei, considera-se primeira infância o período que abrange os primeiros 6 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança.*), porém sem dados específicos relacionados a sua respectiva faixa etária;

c) O NURCOP/DRCC/CGPFAZ/DICOR/PF não integra conselho, comitê ou qualquer outro grupo de discussão, que aborde a Primeira Infância. Ainda que suas atividades possam atingir um público abrangido pelo conceito de Primeira Infância e os valores que a Lei 13.257/2016 buscou prestigiar, *smj* suas ações nessa temática não estão formalmente conectadas com as proposições específicas estabelecidas pelo diploma legal em comento;

d) O NURCOP/DRCC/CGPFAZ/DICOR/PF não está inserido em uma unidade gestora no âmbito da Polícia Federal, não possuindo dados acerca de orçamento específico relacionado às atividades de combate à pornografia infantil, os quais serão brevemente encaminhados a essa Assessoria após informação de nossa Unidade Gestora. (...)"

Comitê Nacional para os Refugiados/Secretaria Nacional de Justiça

"(...) Por oportuno, permita-me destacar que a maioria das iniciativas implementadas no âmbito desta Coordenação-Geral não tem um recorte específico de idade, como no caso de políticas voltadas especificamente para a Primeira Infância (0 a 6 anos de vida). Há, contudo, RESOLUÇÃO CONJUNTA Nº 1, DE 9 DE AGOSTO DE 2017, de autoridade conjunta do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), do Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) e da Defensoria Pública da União (DPU) (disponível em: Publicação no Diário Oficial da União)."

Coordenação-Geral de Enfrentamento ao Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes/Secretaria Nacional de Justiça

“(…) cumpre ressaltar que, conforme registrado no Despacho nº15/2020/CGETP/DEMIG/SENAJUS/MJ (10825182), a maioria das iniciativas implementadas no âmbito da PNETP não tem um recorte específico de idade, como no caso de políticas voltadas especificamente para a Primeira Infância (0 a 6 anos de vida).”

Análise da Equipe de Auditoria

Em sua manifestação, o MJSP reforça que as ações de combate à pornografia infanto-juvenil, coordenadas e executadas por unidade específica da Polícia Federal restringem-se à investigação de crimes, conforme previsto no ECA, e envolvem delitos contra crianças e adolescentes, de 0 a 18 anos. Portanto, destaca que embora suas atividades possam envolver a primeira infância, suas ações não estão formalmente conectadas com o que prevê o Marco Legal. Ainda, a Secretaria Nacional de Justiça, por meio de suas Coordenações, ressalta a ausência de iniciativas voltadas especificamente para a primeira infância.

No entanto, reafirma-se a abordagem utilizada no mapeamento apresentado neste trabalho, que constituiu-se na busca e inclusão de toda e qualquer ação, diretriz, iniciativa, normativo, estratégia, etc; estabelecida com o objetivo de promover e proteger os direitos das crianças na primeira infância, de forma geral ou específica, com origem anterior ou posterior ao Marco Legal da Primeira Infância. Sendo assim, o combate à pornografia infanto-juvenil, as ações de enfrentamento ao tráfico de pessoas e contrabando de migrantes e de proteção ao refugiado se mostram fundamentais na busca pela proteção das crianças nos seus primeiros anos de vida, enquadrando-se no escopo deste Relatório.

2) Manifestação do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

Por meio do Ofício nº 145/2020/AECI/MMFDH, de 26.6.2020, a Assessoria Especial de Controle Interno do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos apresentou a seguinte manifestação, quanto ao Relatório Preliminar:

Achado nº 1

Manifestação da Unidade Examinada

Secretaria Nacional da Família

“Em atenção ao Ofício-Circular nº 103/2020/GAB.SE/MMFDH (1229961) e Ofício nº 139/2020/AECI/MMFDH (1229536), referente ao Relatório de Avaliação da Controladoria-Geral da União (1229432), e em resposta ao Despacho 386 (1231146), a Coordenação-Geral de Apoio à Formação e Desenvolvimento da Família informa ciência sobre as ações ministeriais voltadas à Primeira Infância.

Informamos que nenhuma das ações contempladas no Relatório de Avaliação são executadas pela Secretaria Nacional da Família.

Encontra-se em fase de desenvolvimento por esta Secretaria um Projeto-piloto voltado à primeira infância denominado Família na Escola. O objetivo da ação é orientar os pais/responsáveis de crianças da Educação Infantil (0 a 6 anos) e do Ensino Fundamental I (7 a 11 anos), em seus desafios cotidianos, com foco no fortalecimento das relações familiares e no desenvolvimento integral das crianças, a fim de fortalecer as habilidades parentais e fomentar, dessa forma, uma integração entre os pais e a escola em que as crianças estão inseridas.

O Projeto encontra-se em fase de contratação dos consultores para a elaboração do conteúdo. A previsão de implantação do Projeto e início da capacitação dos profissionais designados é para outubro de 2020.”

Coordenação-Geral de Fortalecimento de Garantia de Direitos

“1. Em resposta ao Despacho 138 (1230089) esta Coordenação-Geral de Fortalecimento de Garantia de Direitos tem a informar que é favorável a pauta apresentada sobre a primeira infância e usa como referência o Marco Legal da Primeira Infância, Lei 13.257 de 8 de março publicada em 08/03/2016, que dispõe sobre as políticas públicas para a chamada "Primeira Infância", assim considerada, pelo seu art. 2º, como o período que abrange os primeiros 06 (seis) anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança.

2. Dentre as principais inovações instituídas, ressalta-se alguns aspectos que a Coordenação Geral de Fortalecimento de Garantia tem desenvolvido como parte das ações da Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente a exemplo da criação/adequação de cursos especializados voltados à qualificação técnica dos profissionais que atuam na execução das políticas e programas destinados à primeira infância (arts. 9º e 10).

3. Neste seguimento, a Secretaria por meio da Escola Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (ENDICA), plataforma hospedada na Universidade de Brasília (UNB), atentou para a necessidade de oferecer um módulo específico sobre a Primeira Infância tendo em vista a relevância da temática. O curso já foi ofertado e neste momento, em que o quadro de Conselheiros Tutelares foi renovado em função do processo de escolha 2019, fez-se necessário rever o conteúdo como parte dos estudos mais aprofundados e neste momento, encontra-se em revitalização para disponibilização com vias de melhor instrumentalizar os atores do Sistema de Garantia de Direitos que atuam com crianças na faixa etária estabelecida, bem como seus familiares.

4. Para além disso, essa Secretaria dispõe de servidores que possuem assento no Comitê Criança Feliz com objetivo de discutir e implementar ações para fortalecimento nos territórios, principalmente na qualificação dos agentes visitantes, visando o atendimento integral e integrado à famílias acompanhadas pelo Programa.

5. Em tempo, é mister informar que por meio de Projeto em parceria com o Ministério da Cidadania, a Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e Adolescente (SNDCA) tem como objetivo capacitar 100% da equipe de referência do Programa Criança Feliz, por meio de plataforma EAD (Educação à Distância) no Ministério da Cidadania, com previsão de início em Dezembro de 2020 a partir das perspectivas da prevenção, identificação e denúncia de violências intrafamiliares, violências sexuais contra crianças na primeira infância com fins de redução do Curso das violências e aumento da capacidade protetiva das famílias para com as crianças na primeira infância.”

Análise da Equipe de Auditoria

As informações apresentadas pela Unidade Auditada buscam apenas dar conhecimento sobre novas ações em desenvolvimento no Ministério, voltadas à primeira infância, e, portanto, não há necessidade de alterar o conteúdo do presente Relatório, que se trata de uma consolidação de ações mapeadas em momento anterior.

Posteriormente, após Reunião de Busca Conjunta para discussão das recomendações, o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos encaminhou nova manifestação, por meio do Ofício nº 210/2020/AECI/MMFDH, de 21.9.2020:

Achado nº 1

Manifestação da Unidade Examinada

Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

“

Fls	DESCRIÇÃO	COMENTÁRIO
18	1. PANORAMA DAS AÇÕES GOVERNAMENTAISnão foi verificada ação específica direcionada ao “público infantil” a despeito de haver políticas voltadas a crianças e adolescentes.	A SNDCA possui várias ações destinadas à área da infância e adolescência, dentre elas: 15SX - IMPLANTAÇÃO, INSTALAÇÃO E MODERNIZAÇÃO DE ESPAÇOS E EQUIPAMENTOS (Esta ação é direcionada a equipagem de Conselhos Tutelares, por exemplo, que atendem crianças, inclusive, na primeira infância) 21 AQ - PROMOÇÃO E DEFESA DE DIREITOS PARA TODOS, inclusive, para crianças na primeira infância. 21AR - PROMOÇÃO E DEFESA DE DIREITOS PARA TODOS, inclusive, para crianças na primeira infância. 21AS - FORTALECIMENTO DA FAMÍLIA, inclusive, as que possuem crianças na primeira infância.

		21AT - FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS E COMISSÕES DE DIREITOS, como o CONANDA, que atua na definição de diretrizes para a Política Nacional de Promoção, Proteção e Defesa dos Direitos de Crianças e Adolescentes, portanto, também para crianças na primeira infância.
55		<p>Itens 2, 3, 8, 15, 16 não procedem</p> <p>Item 10 – Não prosseguiu sob a coordenação do poder executivo após a Copa do Mundo. A metodologia foi repassada à FNP (Frente Nacional dos Prefeitos).</p> <p>Item 9 - Refere-se a Carta de Constituição de Estratégias em Defesa da Proteção Integral dos Direitos da Criança e do Adolescente. As ações se encontram distribuídas em múltiplos programas e planos da SNDCA/MMFDH e dos órgãos signatários como por exemplo: PNCFC.</p> <p>Item 5 – Sob a coordenação do Ministério da Economia.</p>
66	SGD	Não se enquadra no conceito inicial do relatório para ações avaliadas. O SGD consiste na totalidade de instituições governamentais e não governamentais que atuam na promoção, defesa e controle da efetivação dos direitos da criança e do adolescente.
68	Crianças e adolescentes migrantes	Existem ações no MMFDH/SNPG, mas nada específico para crianças e adolescentes. Por isso, compreende-se que também não se encaixa no conceito de ações, programas com público-alvo a primeira infância, indicado no início do documento.
69	Crianças desaparecidas	<p>No âmbito da SNDCA, há apenas campanha anual. Não parece se encaixar no conceito de ações, programas indicados no início do documento.</p> <p>A Campanha de 2020, realizada em parceria com o ICMEC, MC, CBF e apoiada pela FIFA, intitulada "O Futebol se importa", realizada virtualmente, contou com a adesão de 15 Clubes de futebol brasileiros (Athletico Paranaense, Flamengo, Corinthians, Vasco da Gama, Grêmio, Palmeiras, dentre outros).</p> <p>https://twitter.com/DHumanosBrasil/status/1264905452959289344</p> <p>https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2020-2/maio/por-meio-do-futebol-ministerio-apoia-iniciativa-sobre-criancas-e-adolescentes-desaparecidos</p> <p>https://bit.ly/31cFMdB (Resultados da Campanha)</p>
76	3. Capacitação de conselheiros tutelares (curso primeira infância)	A capacitação dos Conselheiros tutelares não é ação nova; o curso para primeira infância já foi ofertado no período de outubro a dezembro/2019, conforme mencionado na manifestação da SNDCA, transcrita às fls. 76 do relatório.

Análise da Equipe de Auditoria

No item 1 do presente Relatório, intitulado “Panorama das ações governamentais existentes no Brasil voltadas à primeira infância”, foram apresentadas as ações/estratégias/diretrizes identificadas nos Ministérios estudados, detalhadas no Anexo I, destacando quais unidades possuíam ações voltadas exclusivamente para a primeira infância. Com relação ao MMFDH, há a informação de que foram mapeadas dezessete ações cujo público abrangia crianças de 0 a 6 anos, destacando que nenhuma dessas voltava-se exclusivamente ao seu atendimento. Em sua manifestação, transcrita acima, o Ministério reafirma a existência de apenas ações voltadas à área da criança e adolescência, conjuntamente, e enumera as ações orçamentárias relacionadas.

O desenvolvimento de ações exclusivas para a primeira infância não foi abordado neste trabalho como essencial; o que se trouxe foi a necessidade de que ações que possuíssem um público-alvo mais amplo contassem com atividades desenvolvidas especificamente para a primeira infância, tendo em vista a singularidade desse público.

Importante informar ainda que as ações governamentais apresentadas já haviam sido consideradas no mapeamento e inseridas no Relatório Preliminar de ações do MMFDH, com o código anterior (que permaneceu até 2019, último exercício considerado nos levantamentos de informações orçamentárias realizados pela equipe de auditoria).

No que se refere à afirmação de que algumas ações não se caracterizariam como ações governamentais, na conceituação apresentada neste Relatório, reforçamos que o trabalho mapeou todas as ações, iniciativas, normativos, diretrizes, entre outros, voltadas à primeira infância, de forma específica ou não. Por entender que leis, campanhas, cursos de capacitação, estratégias, bem como programas propriamente ditos podem trazer importantes ganhos na busca da garantia dos direitos das crianças, as mais diversas diretrizes e orientações identificadas como passíveis de exercer essa função foram consideradas.

Nesse sentido, apenas as ações governamentais “Agenda de Convergência” e “Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador” foram excluídas do rol de ações trazido neste Relatório, tendo em vista se tratarem de ações, conforme manifestação do MMFDH, coordenadas por outras entidades, que não fazem parte do escopo deste trabalho, quais sejam, Frente Nacional dos Prefeitos e Ministério da Economia, respectivamente.

Especificamente quanto à capacitação de conselheiros tutelares, o MMFDH reforçou que o curso foi ofertado em 2019, conforme exposição anterior. Esta informação já havia sido inserida na manifestação do MMFDH à versão preliminar deste Relatório, em que o Ministério acrescentou que, atualmente, o curso estava em fase de revisão do conteúdo para aprimoramento, com vistas a “melhor instrumentalizar os atores do Sistema de Garantia de Direitos que atuam com crianças na faixa etária estabelecida,

bem como seus familiares”. Assim, entende-se ser uma ação ainda ativa, que se encaixa no conceito de ações governamentais utilizado neste trabalho.

Achado nº 2

Manifestação da Unidade Examinada

Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

“

Fls	DESCRIÇÃO	COMENTÁRIO
21	Em 2018, (...) no entanto, o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas p. Primeira infância (Dec. 07/03/2017) foi extinto (Dec. 9.759/2019).	<p>O Ministério da Cidadania, em manifestação, às fls. 88 do Relatório, informa que por meio do Decreto nº 10.357/2020 criou a Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância, cujas atribuições são as seguintes:</p> <p>II - planejar, normatizar e coordenar a implementação de políticas, programas e projetos do Governo federal que promovam a primeira infância, em parceria com os Governos estaduais, distrital e municipal;</p> <p>(...)</p> <p>Art. 45. Ao Departamento de Atenção à Primeira Infância compete:</p> <p>(...)</p>

”

Análise da Equipe de Auditoria

A citada Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância (SNAPI) foi criada recentemente, em maio do corrente ano de 2020 e, embora represente um avanço no âmbito do cuidado com a primeira infância, ao constituir dentro do Ministério uma Secretaria específica responsável pela formulação e implementação de políticas voltadas à primeira infância, ainda não houve tempo hábil que permitisse verificar seu desempenho nesse sentido. Mesmo trazendo competências que caracterizem uma atuação como agente coordenador de políticas voltadas à primeira infância, apenas a sua constituição não é suficiente para se considerar suprida a necessidade de uma instância responsável por promover a articulação de ações. Além disso, questão muito discutida no presente relatório e abordada no Marco Legal é a necessidade de que essa

instância seja intersetorial, com a participação dos principais órgãos promotores de políticas para a primeira infância.

Ainda, considerando a complexidade e a transversalidade do cuidado com a primeira infância, essa instância deve dispor de uma coordenação forte, com características deliberativas e vinculantes, capaz de promover esse alinhamento entre todos os atores do processo. Para tanto, deve contar com mecanismos de coordenação dispostos em um nível mais alto que o dos demais participantes, que confirmam poder institucional necessário para exercer esse papel entre todos os ministérios, conforme também discutido pelo TCU em trabalhos já citados¹⁰⁵.

Portanto, entende-se que a ausência de instância de coordenação nesses moldes ainda não foi suprida.

Achado nº 3

Manifestação da Unidade Examinada

Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

“

Fls	DESCRIÇÃO	COMENTÁRIO
28		O PPCAAM é executado pelo MMFDH Projeto Mapear – não direcionado à primeira infância Lei da Escuta não caracteriza ação governamental, conforme conceituação às fls. 11 do relatório.
32	III Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao adolescente trabalhador	Coordenado pela Secretaria Especial de Previdência e Trabalho/ME
34	Sobreposição do PETI e Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao adolescente trabalhador	PETI – não há sobreposição, pois são objetos diferentes, direcionados para o mesmo público. Objetivos gerais são os mesmos, contudo, os objetos são distintos:

¹⁰⁵ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Relatório de Auditoria Coordenada na preparação do governo federal para a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável – Fase nacional (Processo TC 029.427/2017-7). TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Relatório de Auditoria Operacional. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e outros, Acórdão nº 1237/2019 – TCU – Plenário (Processo TC 017.220/2018-1).

		<p>O Peti RETIRA o adolescente da situação de trabalho e o insere em programas sociais. O Plano visa prover-lhe a aprendizagem (trabalho legal em condições dignas)</p> <p>Os programas se complementam e ambos aceleram as ações de prevenção e erradicação do trabalho infantil.</p>
35	Idem item anterior	

”

Análise da Equipe de Auditoria

Em sua manifestação, o MMFDH destaca que o PPCAAM é executado por ele. Os devidos ajustes foram realizados no relatório.

Quanto ao Projeto Mapear, este é coordenado pelo MJSP, que não se manifestou sobre o não envolvimento da primeira infância em suas ações. Ao contrário, em manifestação referente ao Relatório Preliminar contendo as ações desenvolvidas por aquele Ministério, voltadas à primeira infância, citou o Projeto Mapear, apresentando dados mais atualizados (Ofício nº 78/2020/DIROP, de 24.1.2020).

No que se refere à afirmação de que a Lei da Escuta não se caracteriza como uma ação governamental, na conceituação apresentada neste Relatório, reforçamos que o trabalho mapeou todas as ações, iniciativas, leis, diretrizes voltadas à primeira infância. Por entender que a Lei nº 13.431/2017 trouxe importante ganho na atenção à primeira infância ao garantir maior proteção a essa faixa etária, este normativo foi considerado, assim como a Lei nº 13.010/2014, as Diretrizes Nacionais para o atendimento de Crianças e Adolescentes em Situação de Rua e a Carta de Estratégias; todos documentos que apresentam diretrizes, orientações e novos entendimentos na busca da garantia dos direitos das crianças e adolescentes.

Quanto aos riscos de fragmentação, sobreposição e duplicação das ações mapeadas, numa análise inicial, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador foram apresentadas como ações em que poderia haver sobreposição de esforços, por possuírem objetivos semelhantes, buscando a inserção da criança e do adolescente em escolas para um ensino adequado e a profissionalização desse indivíduo, evitando que ele retorne à situação de trabalho infantil e possa se inserir no mercado de trabalho no futuro. No entanto, considerando as informações apresentadas pelo MMFDH, transcritas acima, e pelo MC, transcrita no espaço destinado a sua manifestação, a afirmação foi reanalisada. Assim, conforme colocado pelo MC, a equipe de auditoria entendeu que o Plano Nacional se configura como um planejamento macro que objetiva definir diretrizes e ações direcionadas à prevenção e eliminação do trabalho infantil para os diversos atores envolvidos com o tema. Dessa forma, o Peti representa a atuação do MC no âmbito do SUAS, objetivando o atingimento das metas traçadas no referido Plano. Portanto, o item 3.2 Riscos de fragmentação, sobreposição e duplicação de ações foi alterado considerando esse novo entendimento.

Além disso, conforme manifestação apresentada pelo MMFDH quanto ao Achado nº 1, descrita acima, o “Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador” é coordenado pelo Ministério da Economia, que não fez parte do escopo deste trabalho. Portanto, o Plano foi excluído do rol de ações trazido neste Relatório.

Achados nº 4 e 5

Manifestação da Unidade Examinada

Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos

“2. Primeiramente, observa-se que a Ouvidoria Nacional dos Direitos Humanos – ONDH atua como canal de comunicação entre a sociedade e o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos – MMFDH, cuja competência é manter, em caráter permanente, ferramentas acessíveis para oportunizar o registro de reclamações e denúncias de violações de direitos humanos, contribuindo para o cumprimento do dever do Estado de ofertar meios para a tutela das garantias individuais dos cidadãos. No ponto, confira-se o teor do art. 6º do Anexo I do Decreto nº 10.174, de 2019, *in verbis*:

(...)

3. Acerca dos canais de atendimento coordenados pela ONDH, observa-se que o canal Disque Direitos Humanos – Disque 100 tem a incumbência de receber registros e denúncias de violação de direitos humanos relativas à camada de vulneráveis não abrangida pelo Ligue 180, tal como situações que envolvam a violação de direitos de crianças, adolescentes, idosos, entre outros. O serviço de atendimento está em pleno funcionamento, no qual a central de atendimento oferta o serviço telefônico em âmbito nacional, gratuito, voltado para mulheres em situação de violência.

4. Destaca-se que o Disque 100 detém o caráter nacional e de conhecimento geral da população. Tem a função de receber, registrar, tratar e encaminhar denúncias de violação de direitos humanos e violência contra a mulher para uma rede de acolhimento e órgãos de proteção de todo o Brasil. Assim, recebida uma denúncia de violência em face de crianças e demais grupos de vulneráveis atendidos pelo canal, a manifestação é imediatamente tratada e encaminhada para a delegacia competente, bem como para os órgãos de proteção mais próximos da vítima ou do fato.

5. O empenho da atual gestão da Ouvidoria focou no atendimento ao cidadão, perseguindo melhorias diretas para a população, com a redução imediata do tempo de atendimento, visto que percebeu-se nesse aspecto uma degradação considerável do serviço. Adotou-se a implementação de novas rotinas de atendimento e encaminhamentos de denúncias, além de uma efetiva fiscalização da execução contratual dos serviços prestados pela Central de Atendimento, o que, *per si*, resultou em uma melhora substancial alcançando-se, ao fim de 2019, uma taxa de 92% dos atendimentos atendidos em até 20 segundos, cerca de 33% superior à taxa do ano de

2018, que foi de 69%. Mesmo com um aumento de 8% no volume de atendimentos, houve a redução expressiva no tempo médio de espera, que era de 71 segundos em 2018 e atingiu 11 segundos apenas em 2019. Outra medida inicial foi a otimização dos custos de operação, com redução de 13% do gasto operacional dentro do ano de 2019, além do aprimoramento dos elementos de coleta das informações das denúncias.

6. Foi concretizada a unificação operacional de ambas centrais de atendimento, por meio de um novo processo licitatório, com maior eficiência operacional e redução de custos. O sistema informático de atendimentos e denúncias foi unificado sob uma única taxonomia, permitindo avaliar em conjunto os dados de registros acolhidos tanto pelo Disque 100 como pelo Ligue 180, agora em uma única Central de Atendimento. Somente a unificação das centrais de atendimento resultou em uma economia de R\$ 29 milhões anuais aos cofres públicos, além de possibilitar a reunião dos bancos de dados dos atendimentos, que até então eram distintos e não dialogavam entre si, o que resultava em dados desorganizados, ambíguos e sem qualquer interação. A transição da operação ocorreu em 22 de dezembro de 2019.

7. Detalhes dos resultados alcançados no ano de 2019 podem ser conferidos no Balanço Anual de 2019, disponível no sítio eletrônico do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

8. Nesse sentido, expõe-se que a central possui indicadores estáveis ao longo dos anos, o que demonstra a qualidade do atendimento prestado. Além do mais, desenvolve-se ao longo do tempo uma busca de padronização dos protocolos de atendimento, sejam telefônico e virtuais, envolvendo formulários de recebimento de denúncias e solicitações, formulários de risco, taxionomia da violações de direitos humanos com descrição das violações, grupos de vulneráveis, fluxos de encaminhamento, análise situacional da violação, em relação à vítima e ao agressor, bem como a mineração e tratamento dos dados.

9. Preocupados ainda com a ampliação das formas de acesso à ONDH, estavam previstos diversos projetos a serem lançados ao longo do segundo semestre de 2020. Entretanto, e em decorrência da pandemia da COVID 19, todos aqueles que propiciavam um acesso mais seguro em amplo aos cidadãos, foram antecipados e disponibilizados ainda no primeiro semestre do corrente ano, destaca-se:

9.1 Site [hps://ouvidoria.mdh.gov.br](https://ouvidoria.mdh.gov.br) - onde o cidadão pode, ele próprio, fazer o registro da sua denúncia;

9.2 Aplicativo Direitos Humanos Brasil, disponível nas plataformas Android e IOS, onde o cidadão também pode realizar a denúncia;

9.3 Atendimento via chat, com interação humana, disponível no site e no aplicativo;

9.4 Atendimento por vídeo chamada em Libras, com atendimento humano, exclusivo para pessoas surdas, disponível por meio do aplicativo e site;

9.5 Serviço de acolhimento no Disque 100 e Ligue 180, exclusivo para idosos em situação de isolamento social resultante da COVID-19;

9.6 Atendimento pelo aplicativo Telegram.

10. Ademais, estão em curso o desenvolvimento para recebimento de denúncias por outros mensageiros eletrônicos, tal como WhatsApp e Signal e redes sociais.

11. No âmbito do Disque 100 em pauta, ressalta-se as tratativas em curso com a UNICEF para a construção e o lançamento de aplicativos voltados para o registro de denúncia pelo público infantil (**DH Kids**) e adolescente (**DH Teens**).

12. Toda estrutura de canais supracitada são ferramentas de atendimento do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos – SINDH.

13. No que tange ao procedimento adotado pela ONDH no recebimento das denúncias, esclarece que a denúncia recebida é compilada, consolidada e encaminhada para os órgãos do Sistema de Garantias de Direitos - SGD (CRAS, CREAS, Conselhos Tutelares, Ministério Público, Delegacia da Criança, etc.), conforme o fato. Para os casos urgentes, o prazo de encaminhamento é de até 24 horas. Para os demais casos, o encaminhamento ocorre em até 72 horas.

14. Tradicionalmente, desde ano de 2011, a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos publica relatórios estatísticos baseados nos registros realizados por seus canais de atendimento. Chamados de **BALANÇOS ANUAIS**, os referidos relatórios oferecem a representação, em números, das denúncias de violações de direitos humanos inseridas nos canais de atendimento supracitados. Nesse sentido, observa-se que o balanço de 2019, já citado, contém capítulo próprio destinado à **crianças e adolescentes**, abrangendo, inclusive, dados relativos à crianças em situação de primeira infância. Frise-se que os Balanços Anuais apresentados são construídos tendo por base as planilhas de dados extraídas do sistema de registro. As planilhas são divididas por Grupos de Violações (grupos vulneráveis) e servem de lastro para a apresentação gráfica e analítica dos dados apurados. As planilhas utilizadas são (e estão) disponibilizadas no site do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos.

15. No que se refere ao monitoramento das denúncias (**pg. 60 do relatório da CGU**), informa-se que, em 2019, esta Ouvidoria recebeu um total de 41.686 respostas enviadas pelos órgãos da rede de proteção de direitos humanos, envolvendo denúncias registradas no mesmo ano e anteriores. Ressalta-se que, atualmente, os Acordos de Cooperação Técnica são os mecanismos encontrados para inserir os órgãos de execução, proteção e controle, no Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos. O objetivo é proporcionar aos referidos órgãos a possibilidade de utilizarem e acessarem às denúncias diretamente no Sistema Informático utilizado pela Ouvidoria, no qual poderão não só receber as denúncias, bem como reencaminhá-las e inserir as medidas adotadas. Busca-se além da integração, a possibilidade de levantamentos de dados não só quantitativos de devolutividade, mais, principalmente, qualitativos.

16. Mais ainda, quanto à construção de uma rede de atendimento e proteção das crianças, informa-se que a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos atua por meio da proposta do Sistema Integrado Nacional de Direitos Humanos, onde será possível a integração não só de sistemas informáticos, a possibilidade de unificação de toda taxonomia das violações (classificação das violações de direitos humanos), bem como a padronização dos protocolos de atendimento e resposta. Inicialmente, a materialização dessa proposta se dará com a formalização de ACTs com órgãos da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal. No ponto, cite-se as parcerias que estão em fase avançada de conclusão junto ao CNMP, o GDF e o município de Belo Horizonte (todos em fase avançada de tratativas).

17. Ainda com relação à coleta de dados e monitoramento, informa-se que esta Ouvidoria irá publicar painel interativo de dados a partir do mês de outubro deste ano, a fim possibilitar a sua análises e estudos pela comunidade acadêmica, imprensa e público interessado, o que também poderá ser utilizado para o aprimoramento de políticas públicas voltadas à primeira infância.

18. Com relação as ações governamentais relativas a crianças e adolescente desaparecidos do relatório da CGU (**item 18, pg. 55**), de forma a atender ao parágrafo único do artigo 17 da Lei nº13.812/2019, o qual cita-se: "o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos manterá o Disque 100 para recebimento de denúncias de desaparecimento de crianças e adolescentes", esta Ouvidoria vem desenvolvendo um sistema informacional para agilizar a divulgação e o reconhecimento de pessoas desaparecidas de forma a contribuir com a investigação, busca e respectiva localização. Trata-se de um site e um aplicativo (Android e IOS) que será acessado pela população para o registro de desaparecimento de pessoas, nos termos do já citado dispositivo legal, e por agentes de segurança pública que se encarregarão da busca. Para tanto, o projeto está sendo realizado em parceria com Ministério da Justiça e Segurança Pública."

Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

“

Fls	DESCRIÇÃO	COMENTÁRIO
60		O PNCFC possui coleta de dados e monitoramento
62		Há ações que o MMFDH divulga seus resultados, e que não estão no relatório. Ex: Disque 100

”

Considerando as informações apresentadas pela Unidade, que tratam da disponibilização de dados sobre os atendimentos realizados no âmbito do Disque 100 no endereço eletrônico do MMFDH, nova pesquisa foi realizada no site. Assim, foi identificada a divulgação de dados referentes à quantidade de denúncias recebidas para as diferentes tipificações, por faixa etária, podendo ser filtradas somente aquelas referentes à primeira infância (disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/ouvidoria/balanco-disque-100>). Dessa forma, reforçando que a abordagem trazida no presente trabalho não envolveu análise sobre a suficiência/adequação das informações publicadas para uma percepção adequada dos resultados de cada política pelo cidadão, a classificação quanto à divulgação de resultados pelo “Disque 100” e, conseqüentemente, pelo MMFDH, foi alterada. Quanto à presença dos elementos de coleta de dados/monitoramento/avaliação da citada ação, esses já haviam sido considerados presentes na análise realizada por esta equipe de auditoria.

As demais informações apresentadas pela Unidade Auditada reforçam características do Disque 100 e, portanto, não ensejam a alteração de conteúdo do presente Relatório, que se trata de uma consolidação de ações mapeadas em momento anterior.

Quanto à informação de que o Plano Nacional de Promoção, Proteção e Defesa do Direito de Crianças e Adolescentes à Convivência Familiar e Comunitária (PNCFC) conta com coleta de dados e monitoramento, destaca-se que esta equipe não identificou a presença destes elementos na ação e o MMFDH não demonstrou sua existência.

Achado nº 6

Manifestação da Unidade Examinada

“1. Reporto-me ao Ofício Nº 15945/2020/CGEBC/DS/SFC/CGU (SEI nº 1328108), por meio do qual a CGU informa que as manifestações apresentadas por este Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos ao Relatório de Avaliação - Diagnóstico das ações ministeriais voltadas à primeira infância, enviadas por meio do Ofício nº 145/2020/AECI/MMFDH de 26 de junho de 2020, foram analisadas.

(...)

3. Importante frisar, enquanto AECI, que o Relatório apresenta tabelas que pode levar a uma interpretação equivocada sobre a realidade das ações de alçada do MMFDH, a exemplo disto é a tabela que trata da identificação e publicação do orçamento vinculado às ações cujo público alvo são os indivíduos na fase da primeira infância, isto pois o quadro traz o rol de ações, a sua dotação orçamentária e uma coluna para descrever o orçamento específico para as ações destinadas ao público na primeira infância, sendo que nesta coluna foram indicados como "não identificado" o valor orçamentário para todas as ações/programas/estratégias desta Pasta. Porém, ao assim indicar aparenta que há uma omissão/desídia do Ministério nesse ponto. Ocorre que todas as ações listadas são destinadas ao público denominado como crianças e adolescentes, de forma

global, não sendo possível ramificar ou destrinchar o valor específico aplicado ao sub grupo de indivíduos de 0 até 6 anos de idade. Além disso, há ações que por sua natureza não há orçamento a ser disponibilizado, como são os casos das legislações elencadas cujo escopo normativo é a promoção e/ou proteção dos direitos de crianças e adolescentes. Portanto, plausível a revisão do termo a ser empregado para explicitar a situação referente às ações deste Ministério na coluna "Orçamento específico para primeira infância" da planilha da página 63 do Relatório de Avaliação."

Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos

"(...)

19. Por fim, quanto ao não identificação de orçamento específico para ações de primeira infância (**pg. 67 do relatório da CGU**), informa-se que a Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos não detém rubrica específica para ações voltadas à primeira infância, tendo em vista que o seu desiderato consiste no atendimento do grupo de vulneráveis em seu todo, o incluiu crianças dessa faixa em situação de violação de direitos humanos, mas não apenas em caráter exclusivo."

Secretaria Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente do Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos

"

Fls	DESCRIÇÃO	COMENTÁRIO
49		Não se trata de falta de transparência, mas da estrutura do próprio orçamento e da natureza das ações em si. Exemplo: como fragmentar o percentual que é gasto exclusivamente com a primeira infância dos recursos empregados na formação dos Conselheiros Tutelares? Ou com a equipagem desses conselhos?
67	Programa Criança Protegida –Lançado no 2º semestre de 2019	O Programa não possui, até agora, linha de investimento específica no âmbito da União. É programa de capacitação de profissionais do SGD, cuja contrapartida estruturante e de logística compete aos Estados pactuantes.

"

Análise da Equipe de Auditoria

O MMFDH contesta a inclusão na tabela apresentada no Anexo V, que traz informações orçamentárias das ações mapeadas, de algumas ações para as quais, por conta de sua natureza, não caberia uma disponibilização de recursos orçamentários. Além disso, questiona especificamente a informação inserida para aquelas em que não foi possível identificar valores orçamentários, para as quais foi inserida a informação “não identificado” orçamento específico voltados à primeira infância.

A tabela em questão foi elaborada no âmbito do item 6 do presente Relatório, que trata da divulgação dos recursos aplicados em ações voltadas à primeira infância. O Marco Legal da Primeira Infância traz a necessidade de a União informar à sociedade a “soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado”. A partir desse dispositivo que se desenvolveu a análise apresentada pela equipe, que buscou mapear os valores aplicados naquelas ações mapeadas.

Destaca-se que a necessidade de divulgação apresentada pelo Marco Legal não se refere apenas a valores orçamentários, mas à importância de que a União mapeie o volume de recursos totais aplicados na primeira infância, incluindo os valores aplicados pelos demais entes da Federação, para que, dessa forma, possa verificar se de fato essa fase vem sendo priorizada. Assim, a informação não se restringe apenas àquelas ações governamentais que são vinculadas a uma ação orçamentária, mas envolve todos os recursos gastos em ações/estratégias/iniciativas voltadas às crianças pequenas.

Conforme o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, espera-se que as políticas públicas contem com estruturas apropriadas para empreender as atividades planejadas, envolvendo nesse conceito de estrutura a disponibilidade dos recursos previstos para a execução das ações aplicáveis. São abordadas ainda como boas práticas de governança a identificação e a provisão dos recursos financeiros para o início e o desenvolvimento das políticas públicas; sua previsibilidade e direcionamento adequado em função das ações programadas para atingimento dos objetivos da política.

Trazidos esses esclarecimentos, ressaltamos que foram promovidas as modificações entendidas por esta equipe de auditoria como necessárias para evitar conclusões indevidas, passando a apresentar no anexo V apenas as ações para as quais foi possível identificar os valores aplicados, extraídos das peças orçamentárias ou informados pelos ministérios, e esclarecendo também que, quando não identificado o valor gasto com a primeira infância, este não se refere apenas aos gastos vinculados ao orçamento.

3) Manifestação do Ministério da Educação

Por meio do Ofício nº 36/2020/CGU/AECI/GM/GM-MEC, de 26.6.2020, o Ministério da Educação apresentou a seguinte manifestação, quanto ao Relatório Preliminar:

Achado nº 2

Manifestação da Unidade Examinada

“(…)

3.3 No que pese as importantes observações e considerações do relatório, cabe observar que, no tocante ao item “2. Inexistência de uma política que integre ações de todos os Ministérios envolvidos com o tema primeira infância e de uma instância de coordenação intersetorial que articule essas políticas setoriais”, cumpre informar o envolvimento do MEC no Grupo Gestor e técnico do Programa Criança Feliz, por meio da Coordenação-Geral de Educação Infantil (COGEI), da Diretoria de Políticas e Diretrizes da Educação Básica (DPD), da Secretaria de Educação Básica (SEB), na contratação de especialistas e a construção conjunta de materiais do referido Programa, além da participação no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), na Comissão Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil (CONAETI) e no Grupo de Trabalho da Primeira Infância (GTPI) do Setor Educacional do Mercosul. Ainda assim, concordamos que é preciso ampliar a articulação intersetorial na pauta da primeira infância.”

Análise da Equipe de Auditoria

A Unidade Examinada informou estar de acordo com a análise contida no presente Relatório e não foram apresentadas novas informações que justificassem sua alteração.

Achado nº 3

Manifestação da Unidade Examinada

“3.4. Sobre o item “3. Fragilidade na articulação de ações intersetoriais entre os Ministérios envolvidos e riscos de sobreposição, duplicação e fragmentação de ações voltadas à primeira infância”, esta COGEI destaca que a ação Brasil Carinhoso, instituída pela Lei nº 12.722, de 03 de outubro de 2012, é uma ação intersetorial com foco compartilhado nas crianças de 0 a 48 meses, faz parte do Plano Brasil sem Miséria e está estruturada em 3 eixos: a) superação da extrema pobreza, b) ampliação do acesso à creche e pré-escola e melhoria do atendimento, c) ampliação do acesso à saúde. No quesito b) ampliação do acesso à creche e pré-escola e melhoria do atendimento estão previstos dois eixos de atuação: 1) “Novas Turmas” e 2) “Recurso Suplementar”.

3.5. Isto posto, vale esclarecer que o item 1. “Novas Turmas”, foi regulamentado pela Resolução CD/FNDE nº 16, de 16 de maio de 2013, e tem por objetivo apoiar os Municípios e o Distrito Federal na expansão da oferta de vagas às crianças de 0 a 6 anos de idade, por meio da transferência de recursos para manutenção de novas matrículas, em novas turmas de educação infantil em estabelecimentos públicos ou conveniados com o poder público, ou seja, para matrículas que não estejam cadastradas no Censo Escolar. Os recursos estão previstos no orçamento do Ministério da Educação.

3.6. Já o item 2. “Recurso Suplementar” consiste na transferência automática de recursos financeiros para custear despesas com manutenção e desenvolvimento da educação infantil, contribuir com as ações de cuidado integral, segurança alimentar e nutricional, além de garantir o acesso e a permanência da criança na educação infantil. Os recursos são destinados aos alunos de zero a 48 meses, matriculados em creches públicas ou conveniadas com o poder público, cujas famílias sejam beneficiárias do Programa Bolsa Família. Os recursos estão previstos no orçamento do Ministério da Cidadania.

3.7. Portanto, dito isto, sugere-se a correção na tabela 5 - Ações para as quais foi possível identificar os valores orçamentários destinados à primeira infância, págs. 48 e 49, onde o Programa Brasil Carinhoso – recurso suplementar foi identificado como programa do MEC, sendo que na verdade, o Recurso Suplementar está sob a coordenação do Ministério da Cidadania, que por sua vez transfere os recursos para o FNDE que faz o repasse aos municípios, por consequência há uma articulação intersetorial, motivo pelo qual também sugerimos a correção no “Quadro 2 – Programas intersetoriais e informações sobre a articulação intersetorial existente”. É oportuno informar que a legislação pode ser verificada no endereço [h_ps://www.fnde.gov.br/index.php/programas/brasil-carinhoso/sobre-o-planoou-programa/sobre-o-brasil-carinhoso.](https://www.fnde.gov.br/index.php/programas/brasil-carinhoso/sobre-o-planoou-programa/sobre-o-brasil-carinhoso)”

Análise da Equipe de Auditoria

A alteração sugerida pela Unidade Examinada foi realizada por esta equipe de auditoria, que inseriu o Programa “Brasil Carinhoso” como ação intersetorial, de responsabilidade do Ministério da Cidadania, com atuação do Ministério da Educação. Ressalta-se que esta mudança foi responsável por alterações nos valores percentuais apresentados nos demais achados do relatório – análises de ações que possuem coleta de dados, monitoramento, divulgação dos resultados e orçamento específico para a primeira infância.

Achados nºs 4 e 5

Manifestação da Unidade Examinada

“3.8. Quanto aos itens “4 - Fragilidade e escassez de coleta de dados, monitoramento e avaliação das ações governamentais voltadas à primeira infância” e “5 - Precariedade na divulgação de resultados das ações voltadas à primeira infância”, consideramos pertinentes e relevantes as considerações do relatório e registra-se que esta COGEI está elaborando o processo de acompanhamento do cumprimento do objeto da ação sob sua coordenação – Apoio à Manutenção da Educação Infantil, que será monitorada por meio das informações prestadas pelos municípios no Sistema de Gestão de Prestação de Contas (SIGPC), bem como no módulo do Sistema de Monitoramento Integrado de Execução e Controle do Ministério da Educação (SIMEC), cotejando com as informações registradas no Censo Escolar. Apesar disto, esta coordenação concorda que há fragilidades no processo e que é necessário aprimorar a coleta de dados, o

monitoramento e avaliação das ações e melhorar a comunicação/divulgação dos resultados aferidos com a intervenção de suas ações.”

Análise da Equipe de Auditoria

A Unidade Examinada informou estar de acordo com a análise contida no presente Relatório e não foram apresentadas novas informações que justificassem sua alteração.

Achado nº 6

Manifestação da Unidade Examinada

“3.9. Por fim, quanto ao item “6 - Não divulgação, por parte da União, da soma de recursos aplicados em ações governamentais para a primeira infância”, sugere-se a correção da “Tabela 5 – Ações para as quais foi possível identificar os valores orçamentários destinados à primeira infância”. Conforme mencionado anteriormente, cumpre reafirmar que a iniciativa coordenada por esta COGEI possui orçamento específico na ação orçamentária 00OW – Apoio à Manutenção da Educação Infantil, com o objetivo de apoiar a expansão de vagas para as crianças de 0 a 6 anos de idade, contribuindo assim com o desenvolvimento integral das crianças nesta faixa etária e para o cumprimento da Meta 1 do Plano Nacional de Educação. Ainda, o valor de R\$ R\$ 332.456.196,00 indicado na tabela mencionada, referente ao recurso destinado para a primeira infância na ação orçamentária 00OW, em 2019, não corresponde ao valor informado de R\$ 80.456.196,00 conforme o anexo (SEI [1902861](#)) que acompanha a Nota Técnica Conjunta nº 1/2020/CHEFIA/GAB/SEB/SEB constantes do processo SEI nº 00190.111794/2018-83. Desta forma, solicita-se a correção da informação.

(...)”

Análise da Equipe de Auditoria

O Ministério da Educação solicita a alteração do valor da ação 00OW apresentado na Tabela contida no Anexo V, que traz os valores orçamentários identificados para as ações mapeadas ao longo do trabalho. Ressalta-se, no entanto, que, para a ação questionada, assim como para as demais ações constantes da Tabela, foram apresentados os valores da dotação orçamentária atualizada, conforme título da coluna em questão. Essas informações orçamentárias foram extraídas do Painel do Orçamento Federal, cuja fonte é o Sistema Integrado de Planejamento do Governo Federal.

Posteriormente, após Reunião de Busca Conjunta para discussão das recomendações, o Ministério da Educação encaminhou nova manifestação, por meio do Ofício nº 61/2020/CGU/AECI/GM/GM-MEC, de 24.9.2020:

Achado nº 1

Manifestação da Unidade Examinada

Secretaria de Alfabetização

“Em atenção ao Despacho nº 97/2020/CGU/AECI/GM/GM-MEC (2254690), o qual remete o Ofício nº 15948/2020/CGEBC/DS/SFC/CGU(2237574), por meio do qual informa sobre a realização de ajustes e atualizações no Relatório de Avaliação – Diagnóstico das ações ministeriais voltadas à primeira infância (2237582), cumpre primeiramente esclarecer que os programas e ações descritos abaixo são decorrentes da Política Nacional de Alfabetização - PNA, instituída pelo Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019. Além disso, conforme disposto no Inciso I, art. 6º do Decreto 9.765/2019, a PNA tem por público alvo "crianças na primeira infância."

Neste sentido, para subsidiar o diagnóstico das ações ministeriais voltadas à primeira infância faz-se oportuno enumerar aqui as ações e programas oriundos da PNA que a Secretaria de Alfabetização tem implementado e gerido.

Programa Tempo de Aprender

O Tempo de Aprender (www.alfabetizacao.mec.gov.br) é voltado para a melhoria da qualidade da alfabetização nas escolas públicas do Brasil. As ações do programa estão previstas na Portaria nº 280, de 19 de fevereiro de 2020, e são consideradas por esta Secretaria como eficientes e viáveis em termos físicos e orçamentários para enfrentar, em regime de colaboração, o desafio do analfabetismo no país, sem prejuízo de outras ações que possam ser desenvolvidas.

O programa compreende um conjunto de ações organizadas em quatro eixos, das quais se destacam como ações estratégicas:

(i) Disponibilização do curso online de práticas de Alfabetização, disponibilizado a qualquer interessado por meio da Plataforma de Ambiente Virtual de Aprendizagem do MEC ([hp://avamec.mec.gov.br/#/instituicao/sealf/curso/5401/informacoes](http://avamec.mec.gov.br/#/instituicao/sealf/curso/5401/informacoes)). A carga horária é de 30 horas e é dividida em 8 módulos (7 deles já estão disponíveis e o oitavo será liberado até o fim do ano). Esse curso conta com mais de 3,5 milhões de acesso e com mais de 260 mil inscritos.

(ii) Divulgação dica práticas nas redes sociais do MEC: disponibilização da playlist "Aproveitando o tempo com as crianças em casa" no canal do YouTube do MEC, contendo destaques do curso de práticas de alfabetização.

Além dessas estratégias, está em andamento o processo para a disponibilização de aplicativo interativo “Graphogame” como ferramenta de suporte ao aprendizado da leitura e da escrita como mais uma forma de superar os desafios provocados pelo choque da pandemia.

Destaca-se, também, em maio de 2020, o lançamento do edital de convocação para o processo de inscrição, avaliação e aquisição de obras didáticas e literárias para a educação infantil, no âmbito do Programa Nacional do Livro e do Material Didático –

PNLD 2022 – Educação Infantil. O edital prevê, de forma inédita, a disponibilização de livros impressos para estudantes da pré-escola, bem como uma obra pedagógica destinada aos professores, voltada à preparação para a alfabetização. O modelo de avaliação pedagógica para a seleção das obras também foi revisado e aprimorado, passando a estabelecer os critérios gerais e específicos para cada componente das obras (livros do professor e do estudante e materiais digitais do professor), à luz dos fundamentos pedagógicos, constitucionais, legais e infralegais incidentes sobre a matéria, de forma expressa, objetiva e concisa.

Em junho de 2020, o MEC instituiu um Grupo de Trabalho (GT) para apoiar as ações do Tempo de Aprender e de aperfeiçoar alguns instrumentos do programa. Os documentos trataram dos seguintes temas:

I - formações continuadas presenciais para professores e gestores educacionais;

II - destinação de recursos financeiros;

III - estudo nacional de fluência em leitura;

IV - sistema de premiação voltado a professores alfabetizadores;

V - fortalecimento de ações em regime de colaboração entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, respeitando as diferentes realidades, com incentivos às soluções locais.

De caráter consultivo, o grupo de trabalho foi formado por representantes do Ministério da Educação, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime) e do Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed).

Segue abaixo uma breve descrição das ações dos quatro eixos do Programa Tempo de Aprender:

Eixo 1: formação continuada para profissionais da alfabetização

A formação para professores do último da educação infantil e dos dois primeiros anos do ensino fundamental tem o objetivo de desenvolver habilidades e práticas pedagógicas docentes, comprovadamente eficazes, para o sucesso da alfabetização. A formação para gestores escolares tem o objetivo de desenvolver competências para que ele, no âmbito da unidade escolar, apoie coordene e acompanhe a atuação dos professores do último ano da educação infantil e dos dois primeiros anos do ensino fundamental com vistas a proporcionar as condições escolares essenciais para o sucesso da alfabetização.

Eixo 2: Apoio pedagógico para a alfabetização.

O programa prevê a disponibilização de recursos financeiros e pedagógicos às escolas e aos professores das redes de ensino tem o objetivo de melhorar a qualidade do ensino

em sala de aula, por meio de propostas de planos de aula, atividades pedagógicas práticas e materiais comprovadamente eficazes, para auxiliar os professores no processo de ensino e aprendizagem da leitura, escrita e matemática.

Destaca-se, nesse eixo, a ação voltada para o aperfeiçoamento do Programa Nacional do Livro e do Material Didático - PNLD.

Eixo 3: Aprimoramento das avaliações da alfabetização

Trata da disponibilização ou reestruturação de instrumentos avaliativos, sejam formativos ou somativos, com o objetivo de diagnosticar potenciais problemas durante e após o processo de aprendizagem da leitura, escrita e da matemática com vistas a viabilizar, em tempo apropriado, ações corretivas junto aos alunos em situação de risco de fracasso escolar na etapa da alfabetização.

Eixo 4: Valorização dos profissionais da alfabetização, por meio da instituição de premiação para professores alfabetizadores

Prevê a criação de um sistema de premiação aos professores e gestores escolares envolvidos com a alfabetização que contribua para incentivar a aplicação e ampliação, pelas redes de ensino, de práticas que comprovadamente contribuam para o sucesso da aprendizagem nos dois primeiros anos do ensino fundamental.

Programa Conta pra Mim

A PNA reconhece o papel fundamental das famílias no progresso cognitivo das crianças e que inúmeras evidências científicas comprovam os benefícios das práticas de literacia familiar (leitura dialogada, interação verbal, contação de histórias etc.) no desempenho de bebês e crianças pequenas quando estes chegam à escola posteriormente. O Conceito de literacia familiar foi internalizado no arcabouço normativo brasileiro por meio do inciso VIII, art. 2º, do Decreto nº 9.765, de 11 de abril de 2019, que estabelece a Política Nacional de Alfabetização – PNA:

VIII - literacia familiar - conjunto de práticas e experiências relacionadas com a linguagem, a leitura e a escrita, as quais a criança vivencia com seus pais ou cuidadores;

Em vista disso, a Sealf, lançou, em dezembro de 2019, o Programa de Promoção de Práticas de Literacia Familiar, denominado Conta pra Mim, regulado pela Portaria nº 421, de 23 de abril de 2020.

Atualmente, as ações do Conta pra Mim estão sendo articuladas com órgãos e entidades parceiras no sentido de comportar os desafios impostos pela atual pandemia da COVID-19. Acordos de Cooperação Técnica estão sendo articulados com o Ministério da Cidadania e com o Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos para maximizar o alcance do Conta pra Mim aos públicos mais vulneráveis e oferecer um conteúdo consistente de orientação de literacia e de sensibilização aos pais das famílias beneficiada

No dia 12 de agosto de 2020, ocorreu a assinatura do Acordo de Cooperação Técnica com o programa Criança Feliz, do Ministério da Cidadania, o maior programa de assistência social do mundo, o que irá ampliar o alcance do Conta pra Mim às famílias mais vulneráveis.

Além disso, está disponível no portal [hp://alfabetizacao.mec.gov.br/contapramim](http://alfabetizacao.mec.gov.br/contapramim) um conjunto de materiais desenvolvidos especialmente para o programa, a saber:

Guia de Literacia Familiar: Aborda seis práticas essenciais de literacia familiar, que em seu conjunto oferecem múltiplas oportunidades de estímulo e aprendizagem para as crianças, a saber:

- Interação verbal - aumenta da qualidade e da quantidade dos diálogos com as crianças;
- Leitura dialogada - promove a interação eficaz com a criança durante a leitura em voz alta;
- Narração de histórias - promove a interação eficaz com a criança durante a narração de histórias;
- Contatos com a escrita - permite que a criança comece a se familiarizar com os materiais escritos e com os objetos utilizados para escrever;
- Atividades diversas - mostra como aproveitar jogos, brincadeiras, cantigas, danças e passeios, por exemplo, para criar oportunidades de estímulo e aprendizagem; e
- Motivação - oferece dicas sobre como aumentar a motivação e o interesse das crianças a respeito da leitura.

Vídeos orientadores sobre literacia familiar: São quarenta vídeos de curta duração, em linguagem simples e bastante ilustrativa, que contemplam todo o conteúdo do Guia de Literacia Familiar. Esses vídeos também estão disponíveis na playlist Conta pra Mim no canal do YouTube do MEC.

Divulgação de dicas de literacia familiar nas redes sociais do MEC: criação do "#TBTito" no perfil oficial do MEC no Instagram e, especialmente, a playlist "Aproveitando o tempo com as crianças em casa" no canal do YouTube do MEC.

Lançamento da série "Era uma vez...": contém narração de histórias infantis populares, veiculadas semanalmente por meio das principais plataformas de música e podcasts (Spotify, Deezer e SoundCloud).

"Canta pra Mim" com Toquinho: contém oito vídeos somando dez cantigas populares interpretadas por Toquinho.

Fábulas de Monteiro Lobato narradas por Toquinho: contém vinte vídeos animados em que o cantor e compositor Toquinho narra fábulas escritas por Monteiro Lobato.

Coleção de Livros Conta pra Mim: São quarenta livros em formato digital com versões para leitura *on-line* ou para impressão. Há também a versão para colorir. Os títulos compreendem as seguintes séries: ficção (contos de fadas, fábulas e contos tradicionais brasileiros), Informativos, livros para bebês, imagens e poesias (parlendas, quadrinhas, trava-línguas e canções populares com cifras).

Conforme se observa, uma das características mais marcantes do "Conta pra Mim" é o fato de que ele permite criar uma ponte entre os seguintes elementos: a sensibilização quanto à importância do estímulo da leitura na primeira infância, a oferta de materiais e, mais importante, de orientações práticas, simples e divertidas sobre como estimular as crianças de forma eficaz. (...)”

Análise da Equipe de Auditoria

Em sua manifestação, o MEC traz mais informações sobre o Programa Conta pra Mim, que já havia sido incluído no presente Relatório como uma ação do MEC voltada à primeira infância, e sobre o Programa Tempo de Aprender, este não contemplado. Ao analisar o conteúdo dessa última ação apresentada, verificou-se que realmente trata-se de iniciativa voltada à primeira infância, desenvolvida no âmbito da Educação. No entanto, a fase de levantamento das ações voltadas ao público infantil se encerrou no início deste ano, após tratativas realizadas ao longo dos anos de 2018 e 2019 e validação das informações apresentadas por todas as áreas envolvidas. Além disso, entende-se que a inclusão de tais dados não provocaria alteração de entendimento dos achados apresentados no presente Relatório, já que tratam de aspectos amplos, comuns a maioria das ações governamentais identificadas. Não obstante, a informação sobre a existência das citadas ações foi incluída como nota no Anexo I, que traz listagem das ações mapeadas neste trabalho.

Achado nº 6

Manifestação da Unidade Examinada

Secretaria de Alfabetização

“ (...)”

Orçamento

Em relação ao orçamento vinculado aos programas mencionados, segue tabela descritiva de 2019 e 2020. Destaque-se que todas as ações da Sealf são voltadas para

crianças de 0 a 8 anos. Verifica-se, assim, que a primeira infância é inteiramente contemplada e que a maior parte do orçamento é destinada a esse público.

Ano	Programa	Descrição	Valor	Origem
2019	conta pra mim	evento de lançamento	R\$ 34.024,20	ação 20RH
2020	conta pra mim	coleção conta pra mim	R\$ 188.100,00	PRODOC SE - 914BRZ1074 - ME 2018/2019 - EXECUÇÃO AGÊNC
2020	conta pra mim	vídeos do Toquinho	R\$ 220.500,00	PRODOC SE - 914BRZ1074 - ME 2018/2019 - EXECUÇÃO AGÊNC
2020	conta pra mim	campanha publicitária	R\$ 3.570.872,49	recursos da ASCOM
2019	tempo de aprender	desenvolvimento do Curso on-line de práticas de alfabetização	R\$ 900.000,00	ação 0509
2020	tempo de aprender	desenvolvimento do Curso on-line de práticas de alfabetização	R\$ 1.000.000,00	ação 0509
2020	tempo de aprender	evento de lançamento	R\$ 25.009,26	ação 20RH
2020	tempo de aprender	AAEs validação de conteúdo pedagógico, incluindo SORA	R\$ 168.500,00	ação 20RH
2020	tempo de aprender	Formação on-line para gestores educacionais	R\$ 434.091,88	ação 20RJ
2020	tempo de aprender	campanha publicitária	R\$ 486.698,60	recursos da ASCOM
		Soma Conta pra Mim	R\$ 4.013.496,69	
		Soma Tempo de Aprender	R\$ 3.014.299,74	
		Total Programas Sealf	R\$ 7.027.796,43	

Análise da Equipe de Auditoria

As informações sobre os recursos aplicados no Programa Conta pra Mim foram atualizadas em campo específico deste Relatório, conforme dados atualizados apresentados. Quanto aos valores gastos no Programa Tempo de Aprender, estes não foram incluídos, considerando os motivos expostos na análise apresentada acima, referente à manifestação do MEC ao achado nº 1.

4) Manifestação do Ministério do Turismo/Secretaria Especial da Cultura

Por meio do Ofício nº 964/2020/AECI, de 30.6.2020, o Ministério do Turismo, apresentou a seguinte manifestação, quanto ao Relatório Preliminar:

Achados nºs 1, 2 e 3

Manifestação da Unidade Examinada

Secretaria de Economia Criativa e Diversidade Cultural

"1. Reportamo-nos ao OFÍCIO CIRCULAR Nº 129/2020/SECULT/GAB/MC, SEI 7988476, o qual faz referência ao Ofício nº 9614/2020/CGEBC/DS/SFC/CGU, SEI 7987753, que trata do Relatório Preliminar com o Diagnóstico da Primeira Infância, SEI 7987744.

2. Tendo em vista a publicação do Decreto 10.359/2020, em que a extinta Secretaria da Diversidade Cultural passou a compor a estrutura da Secretaria da Economia Criativa, atualmente, Secretaria da Economia Criativa e da Diversidade Cultural, ao corroborar com a sugestão apresentada pela Coordenação-Geral de Cultura, Educação, Acessibilidade e Inclusão, constante no expediente SEI nº 8028229, "informamos de que para atender ao disposto no *Marco Legal da Primeira Infância*, a *Secretaria Especial da Cultura* pode promover uma coordenação entre as ações realizadas em benefício da

primeira infância nas diversas Secretarias e instituições vinculadas, com vistas a potencializar seu alcance e os recursos empregados, bem como criar formas de monitoramento e divulgação dos resultados."

3. Ademais no mesmo expediente, **SEI 8028229**, reafirmamos que, "no que diz respeito especificamente à atuação da SECDC/SECULT, faz-se necessário aguardar as instruções do Ministério da Cidadania no tocante à continuidade da participação da área cultural no Programa Criança Feliz, em cujo Comitê Gestor a SECULT vinha sendo representada pela então Secretaria da Diversidade Cultural. Além disso, no âmbito da Política Nacional de Cultura Viva já existe projeto de edital para premiação de Pontos de Cultura que realizam ações voltadas para o público infantil, e que pode ser retomado."

4. Nesse diapasão, esta Secretaria conta também com Departamento de Livro, Leitura, Literatura e Bibliotecas (DLLLLB) que executa editais para a realização de feiras e ações literárias, que tem como um dos objetivos fomentar o hábito de leitura para crianças dessa faixa etária, assim como promove projetos e ações, no âmbito das bibliotecas públicas que compõem o Sistema Nacional de Bibliotecas Públicas, para esse público."

Secretaria Nacional de Desenvolvimento Cultural

"1. Em atenção ao Ofício-Circular nº 129/2020/SECULT/GAB/MC (SEI nº 7988476), esse Gabinete da Secretaria Especial da Cultura solicita manifestação quanto ao Relatório Preliminar de Auditoria da Controladoria Geral da União (CGU) com o Diagnóstico da Primeira Infância (SEI nº 7987744).

(...)

3. Como é do conhecimento da Controladoria, as Estações Cidadania-Cultura estão atualmente presentes nos 26 (vinte e seis) Estados e no Distrito Federal, sendo o maior Programa da Secretaria Especial da Cultura em relação à inclusão social por meio do desenvolvimento de práticas de cultura e arte.

4. Desde 2010, a SECULT, à época Ministério da Cultura, é coordenadora executiva do primeiro programa intersetorial de implantação de equipamentos socioculturais em áreas de vulnerabilidade social, em parceria com os então Ministérios da Justiça, do Trabalho e Emprego, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e do Esporte, conforme Portaria Interministerial nº 401/2010 e Portaria MinC nº 49/2011.

5. Inicialmente denominados Praças dos Esportes e da Cultura e posteriormente Centro de Artes e Esportes Unificados (CEU), tais equipamentos, hoje, são intitulados "Estações Cidadania – Cultura" (nomenclatura dada pela Portaria MC nº 876/2019). O Programa destaca-se pela concepção intersetorial idealizada pelos 5 (cinco) ministérios parceiros originais, incluindo espaços diversos para a integração de políticas sociais nacionais e locais e oferta de ações para a população em situação de vulnerabilidade, incluindo primeira infância e demais grupos etários.

6. Nesse sentido, diferencia-se sobremaneira dos originalmente Centros de Iniciação ao Esporte (CIEs), também mencionado no relatório dessa CGU, ainda que tais equipamentos tenham sido similarmente renomeados para “Estações Cidadania - Esporte”, na mesma Portaria acima citada, editada pelo Ministério da Cidadania, em 2019, após a Pasta ter incorporado as áreas da Cultura e do Esporte (Portaria MC nº 876/2019).

7. A composição dos antigos CEUs, que sempre integraram espaços intersetoriais, incluindo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), áreas esportivas e culturais, pode ser observada em seus 3 (três) modelos de referência (<http://estacao.cultura.gov.br/projetos-de-referencia/>), sendo voltados à integração de políticas e serviços sociais com modelo de gestão regulamentado por Portaria, que preconiza a constituição de Grupos Gestores Tripartite para cada equipamento.

8. Visando consolidar a participação social e a intersectorialidade na gestão local das Estações Cidadania - Cultura, os entes federados (municípios e Distrito Federal) devem constituir Grupos Gestores Tripartite para cada equipamento, que devem ser compostos por um terço da sociedade civil (moradores e trabalhadores do entorno), um terço da sociedade civil organizada (associações, organizações não governamentais, entidades parceiras) e um terço do poder público local (secretarias e órgãos municipais dos diversos setores atuantes na Praça, representados, no mínimo, pelas áreas de cultura, esporte e assistência social). O Grupo Gestor deve ser instituído por lei, decreto ou portaria municipal como resultado do processo de mobilização social, conforme Portaria MinC nº 95/2014.

9. O objetivo maior deste Programa é a integração, num mesmo espaço físico, de programas e ações culturais, práticas esportivas e de lazer, formação e qualificação para o mercado de trabalho, serviços socioassistenciais, políticas de prevenção à violência e inclusão digital, de modo a promover a cidadania em territórios de alta vulnerabilidade social das cidades brasileiras.

10. No âmbito federal, uma segunda Portaria Interministerial, em fase de estudo, deve ser publicada, fortalecendo a Governança Intersectorial do Programa Estação Cidadania - Cultura. A Portaria formalizará a articulação entre ministérios, secretarias e vinculadas do Executivo Federal para o direcionamento de ações, políticas e programas a serem realizados em parceria com os municípios, Distrito Federal e Grupos Gestores das Estações Cidadania - Cultura.

(...)

14. Por fim, ressalta-se que esta SEDEC apoia e incentiva o trabalho intersectorial nas Estações, por meio de orientações (http://estacao.cultura.gov.br/wpcontent/uploads/sites/28/2017/12/Car_lha_5_Intersectorialidade.pdf), regulamentação (Portaria MinC nº 95/2014) e fornecimento de modelos de Estatuto do Grupo Gestor e Regimento Interno, que indicam a intersectorialidade como um dos pilares da gestão e das políticas públicas a serem desenvolvidas nas Estações.”

Análise da Equipe de Auditoria

A Secretaria de Economia Criativa e Diversidade Cultural da Secretaria Especial da Cultura informou sobre possíveis mudanças que poderão ser adotadas objetivando atender ao disposto no Marco Legal da Primeira Infância, como a promoção de uma coordenação entre as ações voltadas à primeira infância, existentes no âmbito daquela Secretaria, potencializando seu alcance. No entanto, não traz informações mais precisas sobre esse projeto. Quanto à atuação intersetorial junto aos demais ministérios incluídos no presente Relatório, informa que aguarda instruções do Ministério da Cidadania sobre sua participação do Comitê do Programa Criança Feliz, deixando evidente que a única atuação intersetorial daquela Secretaria se dá no âmbito do PCF e, mesmo assim, mostra-se dependente de coordenação. Traz ainda informações atualizadas sobre ações desenvolvidas naquela Secretaria, voltadas à primeira infância.

Assim, entende-se que as informações apresentadas acima buscam apenas dar conhecimento sobre o andamento de ações desenvolvidas pelo Ministério e sobre possíveis mudanças na sua forma de execução. Portanto, não justificam uma alteração no conteúdo do presente Relatório, que se trata de uma consolidação de ações mapeadas em momento anterior.

Já a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Cultural aborda especificamente a gestão das Estações Cidadania – Cultura, com o objetivo de complementar as informações apresentadas pela equipe de auditoria. Reforça o caráter intersetorial da citada ação, que contaria, desde 2010, com a participação do então Ministério da Justiça (MJ), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e do Ministério do Esporte (ME), evidenciada pela envolvimento desses órgãos na edição de legislação que trata sobre a execução do Programa, como a Portaria Interministerial nº 401/2010 e o Manual de Instruções para Contratação e Execução das Praças dos Esportes e da Cultura, publicado por meio da Portaria nº 49, de 18.5.2011. Destaca ainda a elaboração de materiais contendo orientações sobre intersetorialidade nas Estações.

Desse modo, as alterações pertinentes foram feitas no presente Relatório, incluindo essa participação intersetorial antes não evidenciada de forma detalhada. No entanto, destaca-se que, embora a participação dos demais Ministérios na edição dos citados normativos tenha ficado evidente, esse envolvimento interministerial não foi verificado em normativos expedidos no âmbito da constituição do Programa, formalizando essa participação e estabelecendo as atribuições e responsabilidades de cada pasta, aspectos fundamentais para a boa governança de uma política pública. Além disso, não foi demonstrada a existência de instâncias para discussão entre os envolvidos, item essencial para o alinhamento das estratégias, na busca de uma atuação conjunta sinérgica de todos.

Apesar de o gestor tenha informado que se encontra em fase de estudos a elaboração de uma segunda portaria interministerial, fortalecendo a governança intersetorial das Estações da Cidadania – Cultura e formalizando a articulação entre ministérios e secretarias vinculadas ao Executivo Federal, o que se verificou no levantamento de ações voltadas à primeira infância, realizado no âmbito do presente trabalho, é que o

Ministério da Cidadania, como Secretaria Especial do Desenvolvimento Social e como Secretaria Especial do Esporte, além do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, ao serem questionados sobre todas as ações voltadas à primeira infância nas quais estariam envolvidos, não informaram sua participação na execução da Estação Cidadania – Cultura. Dessa forma, ainda faltam à ação Estação Cidadania – Cultura, do Ministério do Turismo, elementos que garantam uma adequada coordenação intersetorial.

Em sua manifestação, a Secretaria Especial da Cultura também busca elucidar a afirmação de que as ações Estação Cidadania – Cultura e Estação Cidadania – Esporte não se confundem, afirmando que, diferentemente das Estações do Esporte, as da Cultura integram espaços intersetoriais, com o envolvimento do CRAS, de áreas esportivas e culturais, além de abordar formação e qualificação para o mercado de trabalho, prevenção à violência, inclusão digital, entre outros. Além disso, busca consolidar a participação social, com uma gestão compartilhada com a sociedade civil e sociedade civil organizada, juntamente com o poder público local, representado por, no mínimo, gestores da área de cultura, esporte e assistência social.

No entanto, o questionamento trazido neste Relatório, que trata sobre possível sobreposição das citadas ações permanece, já que as atividades listadas pela Secretaria Especial da Cultura, desenvolvidas no âmbito das Estações Cidadania – Cultura, já haviam sido consideradas na análise. Isso porque as Estações Cidadania – Esporte também se propõem a oferecer práticas esportivas, de lazer e culturais, além de atividades dos CRAS que ficam próximos a essas unidades, voltadas ao mesmo público-alvo daquele abrangido pelas Estações Cidadania – Cultura.

Nesse sentido, para que a diferença entre as atividades desenvolvidas em cada unidade ficasse evidente, seria fundamental a manifestação da Secretaria Especial de Esporte, esclarecendo quais atividades são de fato exercidas no âmbito das Estações sobre sua gestão, além da sua atuação no âmbito das Estações Cidadania – Cultura. Ressalta-se que a análise em questão apresentada neste Relatório se refere a uma possível sobreposição, com base nas informações coletadas, sem afirmar sua existência e nem analisá-la por seus aspectos negativos.

Achados nºs 4 e 5

Manifestação da Unidade Examinada

Secretaria Nacional de Desenvolvimento Cultural

“ (...)

11. Com relação ao monitoramento e avaliação do Programa, a SEDEC, anteriormente denominada Secretaria de Difusão e Infraestrutura Cultural (SEINFRA) realiza, desde 2015, pesquisas *online* com as Estações Cidadania - Cultura inauguradas. A Pesquisa anual resulta em um diagnóstico individualizado sobre cada Estação, encaminhado aos

gestores responsáveis, bem como no diagnóstico da situação geral dos equipamentos em funcionamento no País, divulgado no sítio do Programa (<http://estacao.cultura.gov.br/funcionamento-das-pracas-ceus/>).

12. Na Edição 2019 da Pesquisa, realizada entre os meses de novembro de 2019 e fevereiro de 2020, 80% (oitenta por cento) dos 220 (duzentos e vinte) equipamentos inaugurados até dezembro de 2019 participaram, respondendo a 81(oitenta e uma) perguntas sobre temas de gestão diversos.

13. Destacam-se os seguintes dados acerca das políticas intersetoriais voltadas à primeira infância nos equipamentos:

- 63,8% dos equipamentos contam com participação efetiva de 3 (três) ou mais secretarias municipais no funcionamento e na gestão, sendo as principais formas de participação o oferecimento de cursos e/ou atividades (40%), o oferecimento de recursos humanos (30%) e o apoio em recursos financeiros (11%); e

- 426 (quatrocentos e vinte e seis) pessoas era a média de inscritos em atividades programadas em cada Praça no momento da pesquisa, sendo que:

- 85% são crianças, adolescentes e jovens, dos quais 32% crianças de 0 a 12 anos; 35% adolescentes de 13 a 17 anos; e 18,6% jovens de 18 a 29 anos;
- 42% dos equipamentos oferecem atividades específicas voltadas à primeira infância (0 a 6 anos);
- 82,5% têm CRAS funcionando dentro da Praça e 76% desses CRAS planejam suas atividades em conjunto com os profissionais dos demais espaços da Praça; e
- Tais CRAS, responsáveis pelo PAIF (Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família) e pelo Programa Criança Feliz, utilizam os demais espaços das Praças (áreas externas, quadra, biblioteca, pista de skate, parquinho infantil, sala multiuso, cineteatro e telecentro) em 93% dos casos. Ademais, os CRAS participam do planejamento e da agenda de todo o equipamento em 80% dos casos.

15. Importante observar que, com relação aos benefícios desse Programa, a UFPE, por meio de estudos quantitativos realizados em espaços já inaugurados e em funcionamento, comprovou-se que a dinâmica implantada pode sim reduzir a violência local em torno de 8% no número de homicídios, reduzir a evasão escolar em aproximadamente 16%, diminuir custos com internações médicas em até 15%, dentre outros.

16. Sobre o supracitado estudo, anexo (SEI nº 8034892), apresentamos o relatório divulgado no início de 2019, no qual poderão ser encontradas maiores informações quanto ao trabalho que vem sendo desenvolvido pela SEDEC/SECULT no decorrer dos anos e sua representatividade, não só em relação à Primeira Infância, de que trata o relatório da CGU, bem como de uma gama muito mais variada da população residente em áreas de alta vulnerabilidade social deste País.

17. Sendo o que se apresenta para o momento, colocamo-nos à disposição para demais esclarecimentos que se fizerem necessários.”

Secretaria Nacional de Fomento e Incentivo à Cultura

“ (...)

Assim, com o objetivo de incluir o mecanismo Incentivo a Projetos Culturais do Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac) estabelecido pela Lei de Incentivo à Cultura (chamada no documento CGU de Lei Rouanet) na lista de políticas públicas que divulgam seus resultados com total transparência, convidamos a CGU a acessar o Portal da Lei de Incentivo à Cultura < http://leideincen_voacultura.cultura.gov.br/ > e acessar o menu "Ferramentas".

4.4. Atualmente existem 4 (quatro) ferramentas disponíveis à sociedade que garantem transparência e controle social à ao Incentivo a Projetos Culturais. São elas:

- a) SALIC Comparar < <http://aplicacoes.cultura.gov.br/comparar/salicnet/salicnet.php>>: ferramenta que apresenta os principais indicadores da [Lei de Incentivo à Cultura](#), que podem ser organizados de diversas formas: projetos apresentados e aprovados por ano e mês, por estado e região, ou até mesmo por área – como audiovisual, patrimônio e música. Valores e dados sobre captadores e incentivadores são atualizados diariamente. Também é possível consultar a comprovação financeira dos projeto.
- b) VerSALIC < <http://versalic.cultura.gov.br/#/home> >: informações sobre propostas apresentadas e projetos aprovados pela [Lei de Incentivo à Cultura](#) estão disponíveis ao público no Versalic. São disponibilizados dados básicos sobre a captação e execução dos projetos, que podem ser consultados a partir do nome do projeto, do proponente ou do incentivador, por exemplo.
- c) SALIC para Desenvolvedores <<http://dados.cultura.gov.br/dataset/incentivos-da-leirouanet>>: Os dados do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC) são utilizado para apoiar todo o processo de incentivo, desde a submissão de propostas culturais até sua avaliação pela Comissão Nacional de Incentivo à Cultura. Os dados estão disponíveis na API de dados abertos, que retorna os recursos nos formatos JSON (padrão), XML e CSV. O VerSalic utiliza esta API de dados abertos para acesso dinâmico ao SALIC.

4.5. Além disso, a Secretaria Nacional de Incentivo à Cultura (SEFIC) disponibilizou à Controladoria Geral da União os dados do Sistema de Apoio às Leis de Incentivo à Cultura (SALIC) para inclusão no Portal da Transparência e está adaptando o layout do SALIC Comparar para inclusão na Plataforma +Brasil.”

Análise da Equipe de Auditoria

Quanto ao monitoramento e avaliação das Estações Cidadania – Cultura, a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Cultural informou que desde 2015, são realizadas pesquisas online com as Estações Cidadania – Cultura, resultando em diagnósticos individualizados sobre cada Estação e em um diagnóstico da situação geral dos equipamentos. Demonstrando a realização desse acompanhamento, a Secretaria traz dados acerca do funcionamento das Estações e dos benefícios alcançados pelas comunidades que contam com essa estrutura. Destaca-se que o presente Relatório já havia considerado que as Estações Cidadania – Cultura contavam com coleta de dados, monitoramento e divulgação de seus resultados.

Com relação à Lei de Incentivo à Cultura (Lei Rouanet), a análise foi alterada, de forma a incluir a citada ação entre aquelas que possuem divulgação de resultados. Destaca-se que, como já esclarecido em item específico, a análise realizada pela equipe de auditoria com relação à divulgação de resultados de cada ação não envolveu a suficiência/adequação dos dados divulgados para que se tenha uma boa percepção dos resultados alcançados pela política, mas tão somente a disponibilização de informações à sociedade com esse objetivo.

Posteriormente, após Reunião de Busca Conjunta para discussão das recomendações, o Ministério do Turismo encaminhou nova manifestação, por meio do Ofício nº 1719/2020/AECI, de 23.9.2020:

Achado nº 1

Manifestação da Unidade Examinada

Fundação Biblioteca Nacional

“Cumprimentando-a, venho referir-me ao Ofício Circular n. 107/2020/SECULT/GAB/SECULT, que versa sobre o Relatório de Avaliação – Diagnóstico das ações ministeriais voltadas à primeira infância (Relatório 816125).

Tendo tomado parte na reunião acontecida no último dia 17 de setembro, reitero minha sugestão no sentido da inclusão do Projeto *Brasileira de Literatura Infantil e Juvenil* da Fundação Biblioteca Nacional / FBN, no conjunto das ações desenvolvidas no âmbito da SECULT em prol da primeira infância.

A *Brasileira de Literatura Infantil e Juvenil* está abrigada no grande portal BNDigital. Ali estão disponibilizados conteúdos educacionais e culturais sobre a produção da literatura infantil notadamente o acervo de Monteiro Lobato, que entrou em domínio público.”

Fundação Nacional de Artes

Por meio de mensagem eletrônica de 18.9.2020, o Diretor Executivo da Funarte encaminhou dois projetos citados por servidora do Centro da Música da Funarte durante a Reunião de Busca Conjunta do presente trabalho, que não foram considerados neste mapeamento. Trata-se do “Seminário FUNARTE Música Brasileira Infantil” e da “Bienal FUNARTE de Música e Cidadania”. De acordo com as informações apresentadas, extraídas do site da Funarte, em dezembro de 2018 foi realizada a I Bienal Funarte de Música e Cidadania – um encontro dos projetos sociomusicais em atividade no Brasil, com o objetivo de estruturar e formalizar uma rede de ações sociomusicais; registrar e monitorar ações e seu impacto social; promover a articulação projetos de sucesso; divulgar pesquisas; entre outros.

O outro projeto citado, Seminário Funarte Música Brasileira Infantil, realizou-se em novembro de 2018, também com a proposta de reunir diversos atores envolvidos com música infantil para discutir sua presença na educação formal e não formal, considerando a necessidade de garantia de acesso das crianças às expressões musicais. O objetivo do encontro foi promover o compartilhamento de experiências, identificando necessidades e construindo uma rede colaborativa sobre o tema.

Análise da Equipe de Auditoria

Ao analisar o conteúdo das ações apresentadas, verificou-se que realmente trata-se de iniciativas voltadas à primeira infância, desenvolvidas no âmbito da Cultura. No entanto, a fase de levantamento das ações voltadas ao público infantil se encerrou no início deste ano, após tratativas realizadas ao longo dos anos de 2018 e 2019 e validação das informações apresentadas por todas as áreas envolvidas. Além disso, entende-se que a inclusão de tais dados não provocaria alteração de entendimento dos achados apresentados no presente Relatório, já que tratam de aspectos amplos, comuns a maioria das ações governamentais identificadas. Não obstante, a informação sobre a existência das citadas ações foi incluída como nota no Anexo I, que traz listagem das ações mapeadas neste trabalho.

5) Manifestação do Ministério da Saúde

Por meio do Ofício nº 758/2020/CDOC/CGCIN/DINTEG/MS, de 9.7.2020, o Ministério da Saúde apresentou a seguinte manifestação, quanto ao Relatório Preliminar:

Manifestação da Unidade Examinada

“Trata-se do **Ofício nº 9607/2020/CGEBC/DS/SFC/CGU** (0015374394), de 17 de junho de 2020, no qual a Controladoria-Geral da União encaminha "*o Relatório Preliminar para conhecimento e manifestação no âmbito de suas atribuições*" (0015374421), bem como solicita que se houver "*manifestações sejam remetidas à CGU até o dia 26 de junho de 2020*".

O Departamento de Ações Programáticas Estratégicas-DAPES, no âmbito de suas atribuições, prestou informações por meio do Despacho COCAM (0015564197) .”

Por meio de Despacho de 2.7.2020 (0015564197), a DAPES encaminhou a seguinte manifestação:

“Em atenção ao Despacho NUJUR/SAPS (0015550549), informa-se que a Coordenação de Saúde da Criança e Aleitamento Materno não tem nenhuma observação a acrescentar referente ao **Relatório preliminar com o Diagnóstico da Primeira Infância - Exercício 2020 - CGU (0015374421).**”

Análise da Equipe de Auditoria

A Unidade Examinada não apresentou novas informações que justificassem a alteração do presente Relatório.

O Ministério da Saúde não encaminhou nova manifestação após Reunião de Busca Conjunta para discussão das recomendações.

6) Manifestação do Ministério da Cidadania

Por meio do Ofício nº 775/2020/AECI/CGCDE/MC, de 22.7.2020, o Ministério da Cidadania apresentou a seguinte manifestação, quanto ao Relatório Preliminar:

Achado nº 1

Manifestação da Unidade Examinada

Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância

“ (...) 4. A Secretaria Nacional da Primeira Infância-SNAPI foi criada por força do Decreto nº 10.357, de 20 de maio de 2020. A Nota Técnica nº 7/2020 (Processo nº 14021.104111/2020-11), da Coordenação-Geral de Governança do Ministério da Cidadania, reforça que a reestruturação se dá pela a importância da temática da primeira infância e o aumento da relevância que se pretende dar ao tema.

(...)

6. No âmbito da atenção à primeira infância, a Secretaria adotou como principal estratégia o Programa Criança Feliz (PCF) instituído pelo Decreto nº 8.869, de 05 de outubro de 2016, e consolidado pelo Decreto nº 9579, de 22 de novembro de 2018.

7. O Programa tem por finalidade promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, alinhado ao Marco Legal da Primeira Infância - Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, que traz as diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para a primeira infância em atenção à especificidade e à relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e no desenvolvimento humano.

8. O Programa Criança Feliz arregimenta, como pressuposto básico, a intersectorialidade que se constitui a partir da articulação de ações das políticas de Assistência Social, Saúde, Educação, Cultura, Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes, entre outras, com o fim de potencializar a promoção do desenvolvimento pleno e integral desde a primeira infância. (...)”

Secretaria Especial de Desenvolvimento Social

“1. Em atenção ao Ofício nº 1540/2020/CGGI/S NAS/S EDS/MC, e em complementação ao exposto no Despacho nº 16 /2020/S EDS/S NAS/DPSB/CGS S F, este DPSE apresenta subsídios sobre as principais iniciativas voltadas ao público da primeira infância na Proteção Social Especial.

2. A Proteção Social Especial (PSE) abarca um conjunto de ações para o enfrentamento de risco social, violência e outras violações de direitos, como violência doméstica e sexual; situação de rua; trabalho infantil e rompimento dos vínculos familiares.

3. O Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) realiza trabalho social com famílias e indivíduos em situação de risco, violência e demais violações de direitos por meio do Serviço de Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI). Crianças e adolescentes são o principal público atendido pelos CREAS por meio do PAEFI: segundo o Registro Mensal de Atendimento (RMA), em 2019 o PAEFI registrou 82.698 casos de crianças de 0 a 12 anos vítimas de violência ou violações de direitos. Em relação a crianças na primeira infância, foram atendidas 16.344 crianças de 0 a 6 anos vítimas de violência intrafamiliar, 8.450 vítimas de abuso sexual, 387 vítimas de exploração sexual e 20.827 vítimas de negligência ou abandono. Vale mencionar, ainda, a estreita articulação entre o PAEFI e o Programa Criança Feliz para ampliar a prevenção de riscos sociais e da institucionalização das crianças beneficiárias do Programa.

4. Além do PAEFI, destaca-se o atendimento de crianças de 0 a 6 anos e suas famílias por meio do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias ofertado em Centro-Dia Infantil. Atualmente, há nove unidades de Centro-Dia para crianças com deficiência que atendem prioritariamente crianças com microcefalia ou deficiências associadas ao vírus Zika nos seguintes estados: Alagoas, Maranhão, Paraíba, Piauí, Bahia, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Mato Grosso (o estado da Paraíba possui duas unidades). Os Centros-Dia têm o objetivo de ampliar a capacidade de cuidar das famílias, compartilhando os cuidados diários e articulando redes de serviços para as devidas atenções ao desenvolvimento da criança, evitando o isolamento social, a extrema pobreza, a negligência, o abandono e a institucionalização.

5. O PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) atende crianças em situação de trabalho infantil, inclusive as que estão na primeira infância. Desde 2014, o Programa cofinancia 957 municípios, o DF e 26 estados para ações voltadas especificamente para o combate ao trabalho infantil, com acompanhamento socioassistencial das famílias, atendimento socioeducativo a crianças e adolescentes e inserção em programas de transferência de renda, especialmente o Bolsa Família. Esse público também é prioritário em diversos serviços, como o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, PAEFI e abordagem social.

6. O SUAS conta ainda com um conjunto de serviços de acolhimento, que asseguram proteção integral (moradia, alimentação, higiene e trabalho) a indivíduos ou famílias afastadas temporariamente do núcleo familiar ou comunitário. O acolhimento é organizado por públicos: i) crianças e adolescentes; ii) adultos e famílias; iii) mulheres em situação de violência; iv) jovens e adultos com deficiência; v) jovens entre 18 e 21 anos; vi) pessoas idosas; e vii) adultos em processo de saída das ruas. Crianças e adolescentes são um dos principais público dos serviços de acolhimento: de acordo com os dados do Censo SUAS 2018, há 2.844 unidades de acolhimento municipal voltado para este público (50% do total), perfazendo um total de 49.820 vagas. Em 2018, essas unidades tinham 30.933 crianças e adolescentes acolhidos, dos quais 4.273 se encontravam na faixa etária de 0 a 5 anos. Além do acolhimento em instituições, em 2018 havia 322 unidades executoras municipais do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, totalizando 1.625 famílias acolhedoras e 1.377 crianças e adolescentes acolhidos.(...)”

Secretaria Nacional de Assistência Social

“ (...) 2. Preliminarmente, cumpre observar que o Departamento de Proteção Social Básica, que compõe a Secretaria Nacional de Assistência Social, tem como competência a definição de diretrizes para a organização do conjunto de serviços e programas de proteção social básica, utilizados como referência a matricialidade sociofamiliar e o território, conforme exposto no art. 36 do Decreto 10.357, de 20 de maio de 2020, que estabelece as competências regimentais do Ministério da Cidadania.

3. Considerando a centralidade da família e do território na organização das ofertas, para uma atuação preventiva acerca das vulnerabilidades sociais que atingem as famílias, o DPSB dispõe de ações que procuram considerar a família em sua integralidade, incluindo as que possuem famílias na primeira infância. O atendimento às famílias deve funcionar de maneira articulada e integrada no território, partindo da premissa da incompletude das políticas públicas, que são efetivas somente quando atuam de forma entrelaçada no território de abrangência.

4. Para conferir efetividade à execução da política de Assistência Social, a PSB se organiza nos territórios em torno do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), que atualmente soma mais de 8 mil unidades cofinanciadas em todo o País, atingindo mais de 25 milhões de famílias. O CRAS se constitui na principal porta de acesso da população à Assistência Social e sua missão precípua é prevenir a ocorrência de

situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, que se realiza por meio de duas funções estratégicas e complementares: (a) o trabalho social com famílias e (b) a gestão territorial da rede socioassistencial de Proteção Social Básica.

5. A primeira função se materializa com a oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF) e a segunda por meio da articulação e integração de serviços, programas e projetos socioassistenciais, em acordo com a realidade e as demandas de cada território.

6. Além do PAIF, integram a PSB o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), que complementa o trabalho social com as famílias e contribui para o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários dos usuários. Ainda, o Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas Idosas e com Deficiência (SD), em qualquer faixa etária e pessoas idosas.

7. Ambos os serviços possuem interfaces específicas para atendimento de crianças na primeira infância e suas famílias:

a) O SCFV é organizado em grupos, segundo os ciclos de vida dos participantes: crianças até 6 anos; crianças e adolescentes de 6 a 15 anos; adolescentes de 15 a 17 anos; jovens de 18 a 29 anos; adultos de 30 a 59; e pessoas idosas a partir de 60 anos.

b) O SD atende pessoas com deficiência em qualquer faixa etária e pessoas idosas. A sua principal base metodológica é a visita domiciliar sistemática e regular associada a: acolhida inicial no domicílio para sensibilização e adesão ao serviço; elaboração do Plano de Desenvolvimento do Usuário – PDU; rodas de diálogos com a família no domicílio; ações de mobilização para a cidadania no território; encontros territoriais periódicos com grupos multifamiliares; reuniões e encontros periódicos com a rede e encaminhamentos monitorados.

8. O SUAS tem papel estratégico na promoção do desenvolvimento da primeira infância, a partir do trabalho social com as famílias, constituindo-se em um braço estratégico para o atendimento dos indivíduos nessa faixa etária, considerando a integralidade das suas demandas, além de apoiar o trabalho intersetorial desenvolvido pelo Programa Criança Feliz. Todas as seguranças que o SUAS visa assegurar – renda, autonomia, convívio e acolhida – têm por objetivo propiciar condições materiais e subjetivas para que as famílias protejam seus membros, em especial os mais vulneráveis: as crianças na primeira infância.

9. A integração do SUAS com o Programa Criança Feliz contribui para a ampliação do conhecimento das equipes de referência dos serviços socioassistenciais de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial acerca das atenções, cuidados e especificidades do atendimento prestado a crianças na primeira infância e suas famílias.

10. Nesse sentido, a participação do SUAS no Programa Criança Feliz foi regulamentada por meio das Resoluções CIT nº4 e nº5, de 21 de outubro de 2016 e Resoluções CNAS, nº19 e nº20, de 24 de novembro de 2016, abrange, além da realização das visitas

domiciliares, a qualificação da oferta dos serviços socioassistenciais e fortalecimento da articulação entre o Programa e o SUAS. (...)”

Análise da Equipe de Auditoria

As informações apresentadas pela Unidade Auditada apenas reforçam aquelas já levantadas em momento anterior, quando do mapeamento das ações voltadas à primeira infância desenvolvidas por cada Ministério. Sendo assim, não justificam nenhuma alteração no conteúdo do presente Relatório, que se trata de uma consolidação desses dados.

Achados nºs 2 e 3

Manifestação da Unidade Examinada

Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância

“(...)”

11. Verifica-se, portanto, que a intersetorialidade ocupa lugar central na operacionalização e efetivação do Programa Criança Feliz. Ao considerar os marcos da proteção integral consagrados nos instrumentos normativos que regulam os direitos da infância, a rede de políticas sociais deve estar preparada para receber as demandas provenientes das famílias que serão atendidas pelo Criança Feliz, por meio das próprias instâncias do programa. Em contrapartida, é importante que os profissionais que atuarão no programa, sobretudo visitadores e supervisores, tenham conhecimento da rede de políticas sociais disponíveis em seu território, para conseguir orientar as famílias em caso de demandas que extrapolem o escopo das visitas domiciliares.

12. Porém, como consta do relatório, as ações do Governo Federal para a primeira infância necessitam de uma instância superior de coordenação, visto que Centro de Governo tem a função de alinhar os objetivos dos diversos ministérios às prioridades do Executivo, definindo um plano estratégico nacional que será responsável por estabelecer para cada área envolvida seus objetivos, sua forma de atuação e de avaliação de seu desempenho (...)”

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

“(...) No que tange à dimensão da articulação de políticas, em um trabalho intersetorial, cabe destacar que essa é uma dimensão fundamental do Programa Bolsa Família, que tem sido considerada desde seu desenho. Os resultados da articulação da Senarc/SEDS/MC com os Ministérios da Educação e da Saúde em relação ao

acompanhamento das condicionalidades e a articulação das dimensões de serviços e benefícios da assistência social com as condicionalidades identificando famílias beneficiárias em situação de vulnerabilidade social são exemplos desse trabalho.

3.5. Cabe ainda destacar a fim de reforçar essa dimensão do Programa Bolsa Família a SENARC criou e tem promovido o funcionamento da Rede Colaborativa de Gestão do Programa Bolsa Família, envolvendo não apenas órgãos do Ministério da Cidadania como a SENARC, a SNAS e o Departamento do Cadastro Único, mas também os Ministérios da Educação e da Saúde. Nessa rede são tratados de forma intersetorial temas do Bolsa Família, que como mencionado, também tem uma forte dimensão associada à primeira infância. A antiga Secretaria Nacional de Desenvolvimento Humano – SNPDH, embora não envolvida em ações do Programa Bolsa Família, também acompanhava as reuniões dessa rede, já na perspectiva de tratar os temas da primeira infância de uma forma articulada com outras áreas do Ministério e de outros ministérios. Há a expectativa de que a Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância - SENAPI, assuma a posição da SNPDH junto à Rede. Cabe observar que a Rede Colaborativa de Gestão do PBF se organiza não apenas no nível federal, mas aproveita a estrutura desse programa para mobilizar as áreas de saúde, educação e assistência a trabalharem de forma articulada promovendo uma atuação intersetorial e interfederativa. (...)"

Análise da Equipe de Auditoria

Reforça o caráter intersetorial dos Programas Criança Feliz e Bolsa Família – informação apresentada no relatório de mapeamento das ações de cada Ministério e considerada na análise consolidada do presente Relatório, conforme Quadro 1 – Programas com características intersetoriais identificadas. Destaca-se, no entanto, que embora essas duas Ações tenham sido criadas com forte caráter intersetorial e este caráter tenha sido reforçado pelo Ministério da Cidadania durante o mapeamento, os demais Ministérios envolvidos não se manifestaram nesse sentido, confirmando sua participação. Além disso, o MC corrobora com a análise desta equipe de auditoria, que destaca a importância de uma instância superior de coordenação, que vise alinhar os objetivos dos diversos ministérios numa atuação sinérgica, dentro de um plano estratégico nacional.

Achados nº 4 e 5

Manifestação da Unidade Examinada

Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância

"(...)

13. Em relação à coleta de dados e avaliação das ações governamentais voltadas à primeira infância, bem como a divulgação de resultados das ações voltadas ao tema, ressalta-se que o Programa Criança Feliz possui um sistema de registro e acompanhamento das visitas domiciliares, possibilitando o monitoramento de sua execução e subsídios para cálculos de público alvo atendido. Ainda neste sentido, ressalta-se a realização da Avaliação de Impacto do Programa, que encontra-se em andamento e é considerada a maior pesquisa de avaliação de programas para a primeira infância do mundo. O resultado desta avaliação permitirá demonstrar os impactos desta política pública, bem como garantir a efetividade da aplicação dos recursos públicos do Programa.”

Departamento de Condicionalidades

“ (...)”

3.4. Sem discordar das conclusões mais amplas da Controladoria-Geral da União, cabe observar que, como mencionado no próprio relatório, o Programa Bolsa Família possui instrumentos de coleta de dados e de monitoramento de suas ações e instrumentos de divulgação dos resultados de suas ações. (...)”

Análise da Equipe de Auditoria

A Unidade Examinada afirma que o Programa Criança Feliz conta com um sistema de coleta de dados que permitem o monitoramento de sua execução, além de elementos que caracterizam a divulgação de seus resultados. Nesse sentido, após reanálise desta equipe de auditoria, foi realizada a devida alteração no entendimento anterior, incluindo o Programa Criança Feliz entre as ações mapeadas do Ministério da Cidadania que contam com monitoramento, conforme Anexo III do Relatório, alterando ainda as análises decorrentes. O MC reforçou também a existência desses elementos de coleta de dados, monitoramento e divulgação dos resultados no Bolsa Família, informações já consideradas no presente Relatório. Destaca-se que a análise realizada por esta equipe de auditoria se deu apenas quanto à existência de qualquer instrumento voltado à coleta de dados, monitoramento, avaliação e divulgação de resultados das ações mapeadas, sem envolver uma avaliação da suficiência e/ou adequação desses elementos.

Achado nº 6

Manifestação da Unidade Examinada

Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância

“ (...)

14. Observa-se ainda a preocupação da CGU com a ausência, por parte da União, da soma de recursos aplicados em ações governamentais para a primeira infância.

15. O orçamento público brasileiro, composto pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual, possui uma forma de organização e uma linguagem que dificultam a identificação dos gastos públicos destinados à públicos específicos ou a temas transversais. Neste sentido, a Rede Nacional Primeira Infância, no âmbito do projeto "Observatório Nacional da Primeira Infância", recomendou que fossem "realizadas marcações claras nos documentos orçamentários das ações relacionadas à Primeira Infância, de forma a permitir o acompanhamento das metas físicas e das dotações orçamentárias das políticas públicas voltadas aos primeiros anos de vida das crianças" (Orçamento Primeira Infância/Rede Nacional Primeira Infância Dezembro, 2014).

16. Ciente da importância desta demanda para implementação e monitoramento das políticas públicas voltadas à Primeira Infância, esta Secretaria, ainda quando denominada como Secretaria Nacional de Promoção do Desenvolvimento Humano-SNPDH, solicitou à Secretaria Especial de Desenvolvimento Social, em 11 de julho de 2019, por meio dos ofícios Nº 145/2019/MC/SEDS/SNPDH e Nº 145/2019/MC/SEDS/SNPDH, que encaminhasse solicitação aos órgãos integrantes do Comitê Gestor do Programa Criança Feliz para que estes priorizassem a inclusão, em seus Projetos de Lei Orçamentária Anual para 2020, uma Ação Orçamentária ou Plano Orçamentário específico constando ações do Programa Criança Feliz – PCF e explicitando o nome do Programa.

17. Cumpre ainda ressaltar que a nova metodologia na elaboração do PPA 2020-2023 objetivou simplificar a estrutura do planejamento plurianual, estimulando a ação pública por resultados, fortalecendo o realismo fiscal e integrando o Ciclo Orçamentário Anual, composto do planejamento, execução orçamentária e financeira e avaliação.

18. Tendo em vista que a competência para monitoramento das atividades do Plano Plurianual da União (PPA) do período 2020-2023, conforme definido pelo Decreto nº 9.679, 2 de janeiro de 2019 é do Ministério da Economia, por meio de sua Secretaria de Avaliação de Políticas Públicas, Planejamento, Energia e Loteria (SECAP/ME), sugerimos que a CGU dê ciência ao órgão desta recomendação constante do presente Relatório.

19. No contexto das políticas públicas voltadas à primeira infância, o presente relatório constitui elemento essencial no aprimoramento das políticas desenhadas, coordenadas e/ou executadas pelo Governo Federal, com importantes reflexões sobre monitoramento, articulação intersetorial, sobreposição de ações, divulgação de dados e consolidação de orçamentos, que devem ser observados nas diretrizes de trabalho do presente Ministério. Por se tratar de relatório preliminar, ainda não constam recomendações em seu texto.”

Secretaria Especial de Desenvolvimento Social

“(…)

7. Vale esclarecer que o Serviço de Acolhimento para Crianças e Adolescentes foi uma das ações do Ministério da Cidadania destacada nas tabelas do Relatório Preliminar com o Diagnóstico da Primeira Infância, que informa que não foi identificada a dotação orçamentária para o Serviço; o orçamento específico para a primeira infância; e a fonte orçamentária. Com relação a esses aspectos, cabem as seguintes considerações:

a) Os recursos repassados pelo governo federal para que os estados e municípios ofereçam acolhimento para crianças e adolescentes podem ser utilizados tanto para a oferta do Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, quanto para o Serviço de Acolhimento Institucional. Desse modo, não é possível separar, em âmbito federal, os recursos direcionados para cada uma dessas modalidades, pois cabe aos entes federados determinar em qual dos serviços será aplicado o cofinanciamento recebido do governo federal.

b) Com relação ao orçamento específico para a primeira infância, destacamos que faz parte das normativas que orientam o trabalho das Unidades de Acolhimento para crianças e adolescentes a diretriz para que não sejam estruturadas Unidades com recortes por faixas etárias. Essa orientação tem como objetivo possibilitar o acolhimento conjunto de grupos de irmãos de diferentes faixas etárias, prevenindo a sua separação no ato do acolhimento; e evitar que as crianças ou adolescentes sejam transferidos para outra unidade por ter atingido determinada idade, prejudicando os vínculos já estabelecidos. Cabe ressaltar que essa diretriz cumpre o estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e visa à proteção dos direitos das crianças e adolescentes acolhidos. Portanto, no caso deste Serviço, não cabe a realização de recorte orçamentário específico para a primeira infância. Por isso, é importante que o relatório considere as especificidades de cada ação investigada; caso contrário, pode incorrer em avaliação equivocada, desmerecendo formas de execução desenhadas com foco na garantia de direitos das crianças. (...)”

Análise da Equipe de Auditoria

A Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância sugere que esta CGU envie cópia do presente Relatório ao Ministério da Economia, tendo em vista sua competência para monitoramento das atividades do Plano Plurianual da União (PPA) do período 2020-2023.

Destaca ainda que o presente Relatório trouxe importantes reflexões que devem ser observadas nas diretrizes de trabalho daquele Ministério.

Quanto à disponibilização dos valores orçamentários destinados à primeira infância nas ações de acolhimento de crianças e adolescentes, a Secretaria Especial de

Desenvolvimento Social informou que os recursos desses serviços são repassados aos estados e municípios para que estes os apliquem tanto no Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora, quanto no Serviço de Acolhimentos Institucional, de forma discricionária, o que impediria de se ter, em âmbito federal, informações sobre o valor destinado a cada modalidade. No entanto, independente desse direcionamento no repasse, a ação pode e deve ser acompanhada de forma a verificar a aplicação dos recursos, com informações sobre a efetiva aplicação dos recursos, os beneficiários atendidos e os resultados alcançados.

Nesse sentido, o §2º do art. 11 da Lei nº 13.257/2016 traz a competência da União em coletar informações sobre os valores aplicados anualmente pelos demais entes da Federação no conjunto de programas e serviços voltados à primeira infância. Ou seja, no caso em questão, cabe à União se articular com os demais entes federativos, de forma a buscar informações sobre os valores efetivamente aplicados em cada modalidade de acompanhamento, possibilitando o monitoramento da execução dessas ações, no seu papel de gestor da Política.

Assim, para que haja o acompanhamento dos recursos aplicados para cada faixa etária, não se faz necessário que sejam estruturadas unidades de atendimento específicas para públicos determinados, mas tão somente a coleta de informações sobre o público atendido e suas características, os valores aplicados para a manutenção dos serviços ofertados e as atividades desenvolvidas, de forma a verificar o atingimento dos objetivos aos quais aquela ação se propõe, ou seja, faz-se fundamental a coleta de dados, para que se dê um adequado monitoramento das políticas, possibilitando uma avaliação quanto à efetividade de suas ações, buscando promover os ajustes que se fizerem necessários para tanto.

Destaca-se que a análise apresentada neste Relatório trata não só da falta de transparência dos valores aplicados na primeira infância em cada ação mapeada, mas também dos valores totais destinados a cada política. Tal situação foi verificada nas ações de acolhimento, em que esta equipe não conseguiu identificar nem mesmo o valor total repassado para esses dois serviços de acolhimento.

Posteriormente, após Reunião de Busca Conjunta para discussão das recomendações, o Ministério da Cidadania encaminhou nova manifestação, por meio do Ofício nº 1018/2020/AECI/CGCDE/MC, de 25.9.2020:

Achado nº 1

Manifestação da Unidade Examinada

Secretaria Nacional de Assistência Social

“2. Inicialmente cumpre-nos esclarecer, que a referida solicitação por competência foi analisada pelas áreas técnicas competentes desta Secretaria.

3. Neste sentido, encaminhamos o OFÍCIO Nº 9/2020/S EDS /S NAS /DGS UAS /CGP VIS /MC, de 22/09/2020 (anexo), no qual o Departamento de Gestão do SUAS manifesta-se informando que:

I - a única ação específica para a primeira infância é a listada no relatório com a alcunha: "Benefícios Eventuais - Benefício de Nascimento";

II - as ações no âmbito desta SNAS que atendem ao público da primeira infância, não se limitando ao mesmo, são as informadas a seguir":

Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora
Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI)
Serviço de Acolhimento Institucional
Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV)
Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI)
Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF)
Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosos e suas Famílias
Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro Pop)
Serviço Especializado em Abordagem Social

“

Análise da Equipe de Auditoria

Todas as ações citadas pela SNAS foram consideradas no presente trabalho.

Achado nº 2

Manifestação da Unidade Examinada

“3. Sobre o ponto, cumpre destacar a recente criação da Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância - SNAPI (Decreto nº 10.357, de 20 de maio de 2020), com estrutura organizacional dedicada à política pública objeto do presente relatório.

4. Além de evidenciar o elevado nível de priorização conferido pelo Governo Federal às políticas para a primeira infância, a criação da SNAPI supre a necessidade de um agente coordenador das políticas públicas, o que pode ser comprovado pela leitura de suas competências institucionais: (...)

5. Como se nota, a criação de estrutura específica para as políticas de primeira infância acolhe a observação do relatório da CGU, no sentido da necessidade de sinergia e harmonia da atuação dos atores governamentais, numa estratégia integrada de atuação, com “*coordenação política e técnica das ações de governo, monitoramento do desempenho e comunicação das decisões e realizações do governo*” [2].

6. Em compasso com a recente criação da SNAPI, está em curso avaliação acerca da adequação da coordenação das políticas – no que o relatório da CGU presta grande contribuição – assim como a adoção de ações para aprimorar a efetividade de tal coordenação.

7. Diante dos fatos transcritos, solicita-se revisão do achado de auditoria que aponta “Inexistência de uma política que integre ações de todos os Ministérios envolvidos com o tema primeira infância e de uma instância de coordenação intersetorial que articule essas políticas setoriais” e demais conclusões em tal sentido ao longo do texto do relatório, de forma a ponderar o contexto superveniente à criação da Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância.”

Análise da Equipe de Auditoria

Conforme colocado em análise desta equipe sobre a manifestação apresentada pelo MMFDH que tratou da constituição da citada Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância (SNAPI) e seu papel na coordenação das políticas voltadas à primeira infância, suprimindo a necessidade de um Comitê Intersetorial; ressalta-se que, embora a criação desta Secretaria represente importante avanço no âmbito do cuidado com a primeira infância, ao designar dentro da Secretaria Especial de Desenvolvimento Social do Ministério da Cidadania uma unidade específica responsável pela formulação e implementação de políticas voltadas à primeira infância; ainda não houve tempo hábil que permitisse verificar seu desempenho nessa seara, já que seu surgimento se deu em maio de 2020. Mesmo trazendo competências que caracterizem uma atuação como agente coordenador de políticas voltadas à primeira infância, apenas a sua constituição não é suficiente para se considerar suprida a necessidade de uma instância responsável por promover a articulação de ações. Além disso, questão muito discutida no presente relatório e abordada no Marco Legal é a necessidade de que essa instância seja intersetorial, com a participação dos principais órgãos promotores de políticas para a primeira infância.

A complexidade e a transversalidade do cuidado com a primeira infância exigem uma instância que exerça uma coordenação forte, com características deliberativas e vinculantes, capaz de promover esse alinhamento entre todos os atores do processo. Para tanto, é essencial que esta unidade conte com mecanismos de coordenação dispostos em um nível mais alto que o dos demais participantes, que confirmam poder institucional necessário para exercer esse papel entre todos os ministérios, conforme também discutido pelo TCU em trabalhos já citados¹⁰⁶.

¹⁰⁶ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. Relatório de Auditoria Coordenada na preparação do governo federal para a implementação dos objetivos de desenvolvimento sustentável – Fase nacional (Processo TC 029.427/2017-7). TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Relatório de Auditoria Operacional. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e outros, Acórdão nº 1237/2019 – TCU – Plenário (Processo TC 017.220/2018-1).

Portanto, entende-se que a ausência de instância de coordenação nesses moldes ainda não foi suprida. Além disso, não foram apresentadas informações que evidenciassem uma movimentação no sentido de elaboração de uma Política Nacional Integrada, conforme apresentado neste Relatório.

Achado nº 3

Manifestação da Unidade Examinada

“8. Para este tópico, o Relatório da CGU dividiu sua análise em: (i) Articulação de ações intersetoriais; (ii) riscos de fragmentação, sobreposição e duplicação de ações.

9. No que respeita à articulação de ações intersetoriais a CGU aponta que “apesar da política, quando da sua criação, ter considerado necessário o envolvimento de outras áreas para um melhor desempenho e entrega dos resultados pretendidos, essas não têm se envolvido em sua execução”.

10. Sobre o ponto, faz-se necessário ressaltar que o envolvimento de diferentes áreas na entrega de resultados não implica na atuação direta de todas as áreas na execução/implementação de uma ação, pois a atuação conjunta pode acontecer em outras etapas do ciclo de políticas públicas (formulação, monitoramento, avaliação).

11. Feito tal nivelamento, reforço as informações trazidas no tópico anterior, a respeito da recente criação da SNAPI, dotada de competência institucional para aprimorar a articulação dos atores governamentais envolvidos nas políticas públicas para a primeira infância.

12. Ainda segundo a CGU, há existência de riscos de fragmentação, sobreposição e duplicação de ações, o que se concluiu a partir de “119 ações governamentais identificadas”, das quais foram selecionadas “aquelas que, numa análise inicial, possuísem semelhanças que pudessem indicar possível sobreposição de esforços”. [3]

13. Nesse sentido, a análise da CGU contempla ações voltadas ao combate do trabalho infantil, contemplando o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o III Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente trabalhador, fazendo-se necessário ponderar que ambas são bastante distintas, uma vez que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil se caracteriza como uma estratégia de gestão do SUAS, organizando a rede para a identificação e encaminhamento dos casos de trabalho infantil para o PAEFI e demais serviços da assistência social e outras políticas públicas.

14. Não há atendimento direto do público por meio dos técnicos do programa; isso fica a cargo dos profissionais dos serviços que realizam ações específicas de inserção socioassistencial e sensibilização das famílias para a retirada das crianças das situações de trabalho.

15. Já o Plano Nacional de Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção do Adolescente trabalhador configura o planejamento macro das ações de todo o sistema de garantia de direitos – SGD com metas específicas para cada política pública e órgãos de fiscalização e controle, como o conselho tutelar e sistema de justiça.

16. O SUAS detêm protagonismo nessa política, porém não sobrepõe ações que são de outras esferas, como saúde e educação, que precisam trabalhar de forma combinada com a Assistência social para lograr êxito na erradicação.

17. O Plano é o Norte, a estratégia diretora de orientação, e foi construído coletivamente por todos os órgãos e posteriormente validado pelo CONANDA. Ele estabelece as atribuições do SUAS e demais participantes, portanto é o pano de fundo de diretrizes dessa política, sendo o PETI uma das estratégias públicas (no âmbito do SUAS) para a consecução de suas metas.”

Análise da Equipe de Auditoria

Embora, de fato, a atuação conjunta de diferentes áreas em uma ação possa se dar em diferentes momentos, como no planejamento, na execução, no monitoramento ou até mesmo na avaliação, a análise apresentada se deu considerando a ausência de evidências desta atuação em qualquer fase, considerando as competências estabelecidas nos normativos relacionados; ou a ausência de manifestação das áreas envolvidas sobre sua participação, mesmo que em momento pontual, e até mesmo das áreas responsáveis pelas ações, que não relataram haver envolvimento de outras unidades, apesar de essa atuação estar determinada em normas específicas. Quanto à atuação da SNAPI no sentido de aprimorar a articulação dos atores envolvidos nas políticas públicas para a primeira infância, seguindo o mesmo entendimento apresentado por esta equipe de auditoria em análise da manifestação apresentada pelo MC em relação ao achado nº 2, destaca-se que ainda não houve tempo hábil para avaliar a atuação da Secretaria nesse sentido.

Quanto aos riscos de fragmentação, sobreposição e duplicação das ações mapeadas, numa análise inicial, o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e o III Plano Nacional de Prevenção e Erradicação do Trabalho Infantil e Proteção ao Adolescente Trabalhador foram apresentadas como ações em que poderia haver sobreposição de esforços, por possuírem objetivos semelhantes, buscando a inserção da criança e do adolescente em escolas para um ensino adequado e a profissionalização desse indivíduo, evitando que ele retorne à situação de trabalho infantil e possa se inserir no mercado de trabalho no futuro. No entanto, considerando as informações apresentadas pelo MC, transcritas acima, e pelo MMFDH, transcrita no espaço destinado a sua manifestação, a afirmação foi reanalisada. Assim, conforme colocado pelo MC, a equipe de auditoria entendeu que o Plano Nacional se configura como um planejamento macro que objetiva definir diretrizes e ações direcionadas à prevenção e eliminação do trabalho infantil para os diversos atores envolvidos com o tema. Dessa forma, o Peti representa a atuação do MC no âmbito do SUAS, objetivando o atingimento das metas

traçadas no referido Plano. Portanto, o item 3.2 Riscos de fragmentação, sobreposição e duplicação de ações foi alterado considerando esse novo entendimento.

Achados nºs 4 e 5

Manifestação da Unidade Examinada

Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância

“1. Em resposta ao Despacho nº 2707, de 21 de setembro de 2020, que solicita quais as ações governamentais específicas voltadas para a primeira infância, quais aquelas que têm este público como alvo, mas sem a ele se limitar, especificando os canais de divulgação dos dados destas ações, segue as informações, abaixo:

AÇÃO	NOME DA AÇÃO	ESPECÍFICA	CANAL DE DIVULGAÇÃO
217M	DESENVOLVIMENTO INTEGRAL NA PRIMEIRA INFÂNCIA – CRIANÇA FELIZ	SIM	https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/dash/
20TR	APOIO FINANCEIRO SUPLEMENTAR À MANUTENÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL	SIM	https://www.fnde.gov.br/sigefweb/index.php/liberacoes

2. Cabe informar que no caso do Programa Criança Feliz, os dados ainda são publicados na página do Instagram do Ministério da Cidadania.”

Secretaria Nacional de Assistência Social

“4. Acrescenta ainda que os dados e informações a respeito dessas ações são coletados e divulgados em um amplo conjunto de pesquisas e locais. Destacam-se:

- a) Censo Suas;
- b) Registro Mensal de Atendimento - RMA;
- c) Sistema do Cadastro do Suas - CadSUAS;
- d) Suasweb;
- e) Sistema de Acompanhamento do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos - SISC.

5. Ademais, ressalta-se que o Ministério da Cidadania dispõe, igualmente, de amplo leque de locais para divulgação. Podem-se destacar:

a) a página eletrônica em que se divulgam as estatísticas da Vigilância Socioassistencial, link:
<http://blog.mds.gov.br/redesuas/vigilanciasocioassistencial/>;

b) a Visdata, que pode ser acessado no link:
<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>.”

Secretaria Nacional de Renda de Cidadania

“3. No que tange aos canais de comunicação solicitados no Ofício nº 996/2020/AECI/CGCDE/MC S E18 (820708), há diversas formas de divulgação de dados e informações relativas ao Programa Bolsa Família, sendo algumas delas o site Bolsa Família no seu Município (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/bolsafamilia>) e o painel Vis Data 3beta (<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/vis/data3/data-explorer.php>). Em ambos podem ser encontradas informações sobre alguns aspectos do Programa Bolsa Família relacionados à primeira infância.”

Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva

“1. Em atenção ao Despacho nº 2707/2020/S EDS (SEI nº 825775), que faz referência ao Ofício nº 996/2020/AECI/CGCDE/MC (SEI nº 820708), relativo à avaliação das ações voltadas à primeira infância na **Auditoria CGU - Diagnóstico das ações da 1ª Infância**, esta Secretaria Nacional de Inclusão Social e Produtiva não tem manifestação a ser feita sobre as constatações do Relatório Preliminar - Relatório CGU nº 1631434 (SEI nº 8803001), no âmbito de suas respectivas competências.

2. Por oportuno, informo o link para o estudo Mapa InSAN:
<https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-san/artigo.php?link=15>”

Análise da Equipe de Auditoria

As informações fornecidas pelas Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância, Secretaria Nacional de Assistência Social e Secretaria Nacional de Renda de Cidadania sobre coleta de dados/monitoramento de dados e divulgação dos resultados e dos recursos aplicados para algumas das ações mapeadas já haviam sido considerados neste trabalho. Apenas com relação ao Mapa InSAN houve mudança de entendimento, já que a divulgação de seus resultados não havia sido identificada inicialmente, mas restou comprovada em acesso ao endereço disponibilizado pela Secretaria Nacional de

Inclusão Social e Produtiva, onde se encontram disponíveis os Estudos Técnicos realizados e as respectivas bases de dados.

Achado nº 6

Manifestação da Unidade Examinada

“18. No que respeita à quantificação do orçamento vinculado à primeira infância nas ações governamentais selecionadas pela CGU, foi apontada dificuldade de identificação do valor destinado à primeira infância em ações governamentais cujo público alvo inclui este grupo, o que, segundo o relatório, não seria compatível com o art. 11 da Lei nº 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância): (...)

19. Nesse ponto, vale ressaltar a abrangência do escopo de análise da CGU, que envolveu 119 (cento e dezenove) ações governamentais. Parte destas ações **inclui** a primeira infância como um de seus públicos-alvo (a exemplo do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família), sem a ela se limitar, e nem sempre é possível, ou viável, medir a exata parcela financeira daquele recurso que está destinada à primeira infância.

20. Assim, pondera-se que a leitura do comando legal trazido pelo art. 11 da Lei nº 13.257/2016 deva ser feita de forma sistemática, sem afastar outras normas de controle e orçamento aplicáveis.

21. Em específico, salienta-se que em alguns casos de ações governamentais cujo público-alvo inclua a primeira infância sem a ele se limitar, haveria risco de que a separação da parcela de recurso destinada a este público se configurasse como ação de controle de custo maior que seu benefício. Ademais, a transparência dos dados destas ações é feita nos demais canais disponibilizados regularmente pelo Governo Federal, como se demonstra nas seguintes manifestações das Secretarias Nacionais vinculadas a esta Secretaria Especial (...)

Análise da Equipe de Auditoria

Em sua manifestação, o MC pondera que, para algumas das ações mapeadas, por envolverem um público-alvo mais abrangente, a identificação dos recursos aplicados especificamente para a primeira infância poderia não ser possível ou até viável; e que, em alguns casos, essa diferenciação poderia apresentar um custo maior que o benefício obtido.

Como referenciado pelo MC, o Marco Legal da Primeira Infância traz a necessidade de a União informar à sociedade a “soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado”. A partir desse dispositivo,

se desenvolveu a análise apresentada por esta equipe, que buscou mapear os valores aplicados naquelas ações mapeadas.

Destaca-se que a necessidade de divulgação apresentada pelo Marco Legal não se refere apenas a valores orçamentários, mas à importância de que a União mapeie o volume de recursos totais aplicados na primeira infância, incluindo os valores aplicados pelos demais entes da Federação, para que, dessa forma, possa verificar se de fato essa fase vem sendo priorizada.

Conforme o Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, espera-se que as políticas públicas contem com estruturas apropriadas para empreender as atividades planejadas, envolvendo nesse conceito de estrutura a disponibilidade dos recursos previstos para a execução das ações aplicáveis. São abordadas ainda como boas práticas de governança a identificação e a provisão dos recursos financeiros para o início e o desenvolvimento das políticas públicas; sua previsibilidade e direcionamento adequado em função das ações programadas para atingimento dos objetivos da política.

Trazidos esses esclarecimentos, ressaltamos que, objetivando evitar a inclusão da obrigatoriedade de divulgação dos recursos aplicados para ações em que realmente não seja possível identificar os valores empregados especificamente na primeira infância, a recomendação foi expedida com a expressão “no que couber”, que traz a possibilidade de que sejam feitas exceções. No entanto, importante destacar que essa especificação do destino dos valores aplicados em cada ação é fundamental para que se saiba quais ações realmente estão sendo priorizadas e se o volume investido é compatível ao retorno que se espera obter, promovendo os ajustes necessários ao longo de sua execução.

Recomendação nº 3

Manifestação da Unidade Examinada

“23. Com relação à designação de responsável pela coordenação das ações voltadas à primeira infância executadas por este Ministério, cumpre salientar que o Decreto nº 10.357 de 20 de maio de 2020 já designou a unidade responsável.

24. O art. 44 do Decreto 10.357/2020 assim dispõe:

À Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância:

(...)

II - planejar, normatizar e coordenar a implementação de políticas, programas e projetos do Governo federal que promovam a primeira infância, em parceria com os Governos estaduais, distrital e municipal; (...)

25. Conforme previsto no inciso II do Art. 44, a Secretaria Nacional de Atenção à primeira infância é a unidade responsável legalmente para coordenar as ações voltadas à primeira infância.

26. Deste modo, a presente recomendação foi superada com a publicação do Decreto 10.357/2020, pelo que solicitamos sua supressão.”

Análise da Equipe de Auditoria

As recomendações foram expedidas para todos os Ministérios abrangidos no escopo do presente trabalho, de modo abrangente. Cada Ministério possui suas particularidades, que serão consideradas no monitoramento dessas recomendações. A recomendação aqui tratada, “Designar responsável pela coordenação das ações voltadas à primeira infância executadas pelo ministério e por suas unidades vinculadas”, se baseou na dificuldade verificada ao longo do levantamento das ações junto aos Ministérios, que muitas vezes pareciam não ter conhecimento de suas próprias ações, quando questionados. O mapeamento realizado neste trabalho contou com um profundo levantamento de informações em sites oficiais e documentos que possibilitaram identificar ações voltadas à primeira infância que não haviam sido identificadas preliminarmente pelos Ministérios em suas manifestações. Além disso, as unidades internas do Ministério e aquelas vinculadas ao órgão não pareciam atuar em sinergia.

Assim, busca-se com essa recomendação a designação em cada Ministério de um servidor ou de uma unidade, à critério de cada Órgão, que possa centralizar esse conhecimento, promovendo internamente o alinhamento das estratégias existentes, de forma a identificar lacunas e evitar sobreposição de ações, tornando sua atuação mais eficiente. Além disso, essa figura seria responsável pela articulação intersetorial, atuando na estrutura de coordenação das políticas a ser criada.

O MC, ao constituir a Secretaria Nacional de Atenção à Primeira Infância (SNAPI) com a atribuição de coordenar a implementação de políticas, programas e projetos que promovam a primeira infância, teria suprido essa carência em seu âmbito. No entanto, como já afirmado, ainda não houve tempo hábil que permitisse verificar seu desempenho nesse aspecto, o que poderá ser feito no transcurso de suas atividades, no monitoramento da recomendação.

Recomendação nº 4

Manifestação da Unidade Examinada

“27. A Recomendação nos moldes que está sendo apresentada possui 3 (três) tópicos distintos: (i) Instituição de mecanismos de coleta sistemática de dados; (ii) Monitoramento; e (iii) Avaliação periódica dos resultados para as ações.

28. Entendemos que para garantir o acompanhamento e devido monitoramento pela CGU das ações adotadas por esta Pasta e o nível de maturidade do monitoramento das ações, seria aconselhável a divisão da recomendação em 3 (três).”

Análise da Equipe de Auditoria

As recomendações expedidas pela CGU não são estáticas e podem ser ajustadas ao longo de seu monitoramento, de forma a torná-las mais efetivas na busca pelo aperfeiçoamento dos processos de trabalho, agregando, assim, mais valor à gestão.

Recomendação nº 5

Manifestação da Unidade Examinada

“29. Como anteriormente circunstanciado, o relatório de auditoria abordou um amplo leque de ações que não são exclusivas para a Primeira Infância, e em alguns casos não é possível ou viável medir a exata parcela financeira daquele recurso que está destinada à primeira infância, o que não significa ausência de transparência uma vez que, conforme também demonstrado, todas as ações são divulgadas nos canais regulares do Governo Federal. Outrossim, as ações exclusivas para a Primeira Infância possuem instrumentos efetivos de divulgação de resultados.

30. Assim, propõe-se que a recomendação seja revisada para refletir tal realidade, sugerindo-se a seguinte redação: *"Considerando a recente criação da Secretaria Nacional de Primeira Infância, aprimorar a divulgação em sítio eletrônico do resultado das ações governamentais relacionadas prioritariamente à primeira infância e o somatório de recursos envolvidos em sua execução".*”

Análise da Equipe de Auditoria

Da forma proposta pelo MC, a divulgação tratada na recomendação em questão, “Divulgar em sítio eletrônico os resultados de todas as ações governamentais identificadas e o somatório dos recursos aplicados para sua execução, no que couber”, se daria apenas com relação às ações voltadas especificamente para a primeira infância.

No entanto, conforme mapeamento realizado nesse trabalho, apenas 27% das ações voltadas a crianças de 0 a 6 anos são específicas para esse público; a maioria se dá de forma mais abrangente. Sendo assim, a recomendação da forma proposta não sanaria um dos problemas identificados, de dificuldade no levantamento do somatório total de recursos aplicados na primeira infância e a consequente verificação da priorização desse público, certificando ainda se o volume investido é compatível com o retorno que se espera obter.

Destaca-se que, buscando evitar a inclusão da obrigatoriedade de divulgação dos recursos aplicados para ações em que realmente não seja possível identificar os valores empregados especificamente na primeira infância, ou que o custo para tal segregação seja maior que o benefício obtido; a recomendação foi expedida com a expressão “no que couber”, que traz a possibilidade de que sejam feitas exceções.

Além disso, diferentemente do exposto pelo MC, 79% das ações mapeadas em todos os Ministérios não possuem divulgação de seus resultados; especificamente do MC, são 43% das ações. Quanto aos recursos aplicados, para cerca de 56% das ações não foi possível identificar o valor total aplicado, independentemente de haver diferenciação de faixa etária.

Portanto, entende-se que a recomendação, da forma apresentada neste Relatório, poderá trazer maiores benefícios na busca pelo aprimoramento da gestão.