

# Governança Colaborativa para a Primeira Infância

Uma proposta  
para os governos  
estaduais brasileiros

REALIZAÇÃO



FUNDAÇÃO  
Maria Cecília  
Souto Vidigal

APOIO



PORTICUS

## Governança Colaborativa para a Primeira Infância

**GOVERNANÇA COLABORATIVA PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA** é uma publicação da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal em parceria com a Porticus, de autoria do pesquisador Fernando Luiz Abrucio com base em dois levantamentos empíricos e em ampla revisão da literatura nacional e internacional sobre primeira infância e governança de políticas públicas.

### SUGESTÃO DE CITAÇÃO

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2022).  
Governança Colaborativa para a Primeira Infância  
<http://www.fmcsv.org.br>

### INICIATIVA

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

### CEO

Mariana Luz

### OPERAÇÕES

Leonardo Hoçoya, diretor  
Letícia Monaco, analista

### CONHECIMENTO APLICADO

Marina Fragata Chicaro, diretora  
Beatriz Abuchaim, gerente  
Karina Fasson, gerente  
Raphael Marques, analista

### COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Mariana Montoro Jens, diretora  
Sheila Calgaro, gerente  
Sarah Maia, analista  
Carolina Vilaverde, analista

### EQUIPE DE PESQUISA

#### COORDENADOR

Fernando Luiz Abrucio

### PESQUISADORES:

Ilza Valéria Moreira Jorge  
Cristina Toth Sydow  
Caio Ranna  
Henrique Vitta  
Rayane Vieira Rodrigues  
Rafael Rodrigues Viegas

### AGRADECIMENTOS AOS ESTADOS E GESTORES PARTICIPANTES

Agradecemos aos gestores estaduais que, gentilmente, nos forneceram informações e concederam entrevistas que deram o suporte empírico deste trabalho. É muito importante constatar o trabalho árduo

daqueles que estão construindo a política subnacional da primeira infância, tarefa fundamental para melhorar o futuro das crianças brasileiras.

### DA OBRA

#### AUTOR

Fernando Luiz Abrucio

#### REVISÃO TÉCNICA

Marina Fragata Chicaro  
Beatriz Abuchaim  
Karina Fasson  
Raphael Marques

### REVISÃO GERAL

Mariana Montoro Jens  
Sheila Calgaro  
Sarah Maia  
Carolina Vilaverde

### EDIÇÃO

Flávia Y. Oshima

### REVISÃO DE TEXTO

Mauro de Barros

### PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

The Infographic Company

abril/2023

# Índice

Introdução **pág. 6**

PARTE **-1-** Primeira infância no Brasil: uma política em construção para uma temática central e urgente **pág. 10**

PARTE **-2-** Governança: importância, sentido e o modelo colaborativo **pág. 16**

PARTE **-3-** Por que os governos estaduais desempenham papel central na governança colaborativa da primeira infância? **pág. 20**

PARTE **-4-** O Tripé da Governança Colaborativa na política de primeira infância **pág. 24**

4.1 Intergovernamentalidade **pág. 25**

4.2 Intersetorialidade **pág. 26**

4.2.1 A visão normativa da integralidade **pág. 26**

4.2.2 Governança dupla e vinculada **pág. 27**

4.2.3 A articulação e a identidade entre os atores **pág. 27**

4.2.4 Arena institucional com objetivos compartilhados **pág. 28**

4.2.5 Parâmetros legais e financeiros estáveis **pág. 29**

4.3 Extragovernamentalidade **pág. 30**

PARTE **-5-** Sustentabilidade e Alavancas da política colaborativa entre estado e municípios na primeira infância **pág. 32**

5.1 Coalizão política que produz prioridade política **pág. 33**

5.2 Pactuação política **pág. 33**

5.3 Equipes governamentais bem preparadas e engajadas **pág. 33**

5.4 Mecanismos de gestão por resultados **pág. 33**

5.5 Institucionalidade orientada para a governança colaborativa **pág. 34**

PARTE **-6-** Implementação da governança colaborativa da política estadual de primeira infância: uma proposta sintética **pág. 36**

6.1 Modelo Sintético para implementação e monitoramento **pág. 37**

PARTE **-7-** Considerações finais **pág. 44**

Bibliografia **pág. 46**



## Introdução

Este documento teve como base dois levantamentos empíricos e em ampla revisão da literatura nacional e internacional sobre primeira infância e governança de políticas públicas. O primeiro desses levantamentos foi feito pelas pesquisadoras Emília Marinho e Stael Campos, que realizaram um survey mais amplo sobre todos os estados brasileiros. E o segundo foi baseado em estudos de caso sobre cinco estados brasileiros (São Paulo, Rio Grande do Sul, Goiás, Ceará e Rondônia), realizado por Ilza Valéria Moreira Jorge, Cristina Toth Sydow, Caio Ranna, Henrique Vitta, Rayane Vieira e Rafael Rodrigues Viegas.

Dois objetivos gerais norteiam este trabalho. O primeiro é apresentar as bases conceituais de uma governança colaborativa para a política da primeira infância coordenada pelos governos estaduais. O segundo é propor instrumentos que incentivem a implementação de uma política estadual de primeira infância, com destaque para suas ações nos campos da articulação entre as esferas federal, estadual e municipal (intergovernamentalidade); entre setores do governo (inter-setorialidade); e a sua relação com poderes e a sociedade (extragovernamentalidade).

Para tanto, o texto é dividido em sete partes. Na primeira, é feita uma síntese da construção do conceito de primeira infância, como uma política pública, no mundo e no Brasil. Na segunda, discute-se, de forma breve, a importância da governança para os entes federados. Logo a seguir, na terceira parte, desenvolve-se um argumento central do presente trabalho, que é a razão de se pensar o governo estadual como um eixo-chave da governança colaborativa para as políticas de primeira infância, principalmente por conta do modelo federativo brasileiro.

A quarta parte desenvolve o conceito mais importante deste guia. Trata-se do modelo de governança colaborativa baseado num tripé: a intersetorialidade, a intergovernamentalidade e a extragovernamentalidade. Estes três instrumentos de governança são essenciais para que os governos estaduais adotem ações e programas que sejam mais efetivos nas políticas de primeira infância.

Para implementar esse modelo, a quinta parte do texto propõe ações que funcionam como alavancas impulsionadoras da governança colaborativa nos governos estaduais brasileiros. Com base nos dados empíricos coletados pelo trabalho de Emília Marinho e Stael Campos (2022), somados aos cinco estudos de casos realizados por nossa equipe de pesquisa – a saber: Rondônia, Ceará, Goiás, São Paulo e Rio Grande do Sul –, e ainda pelos estudos sobre políticas sociais nos estados (resumidos em ABRUCIO, SEGATTO & SILVA, 2022), são selecionados instrumentos que já geram resultados positivos em experiências relacionadas à primeira infância e/ou a outras políticas públicas implementadas de maneira colaborativa e intersetorial.

A sexta parte do trabalho propõe um conjunto de indicadores de monitoramento e avaliação das políticas estaduais no campo da primeira infância. Trata-se de uma lista de instrumentos tanto para acompanhar a implementação das alavancas transformadoras como para avaliar a eficácia e a efetividade das ações derivadas da governança colaborativa.

A última parte do texto são breves considerações finais, que realçam a relevância e o tamanho da tarefa da criação de governança colaborativa no plano estadual como estratégia fundamental para o futuro da política de primeira infância no Brasil.

# Governança colaborativa para a Primeira Infância

## Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)



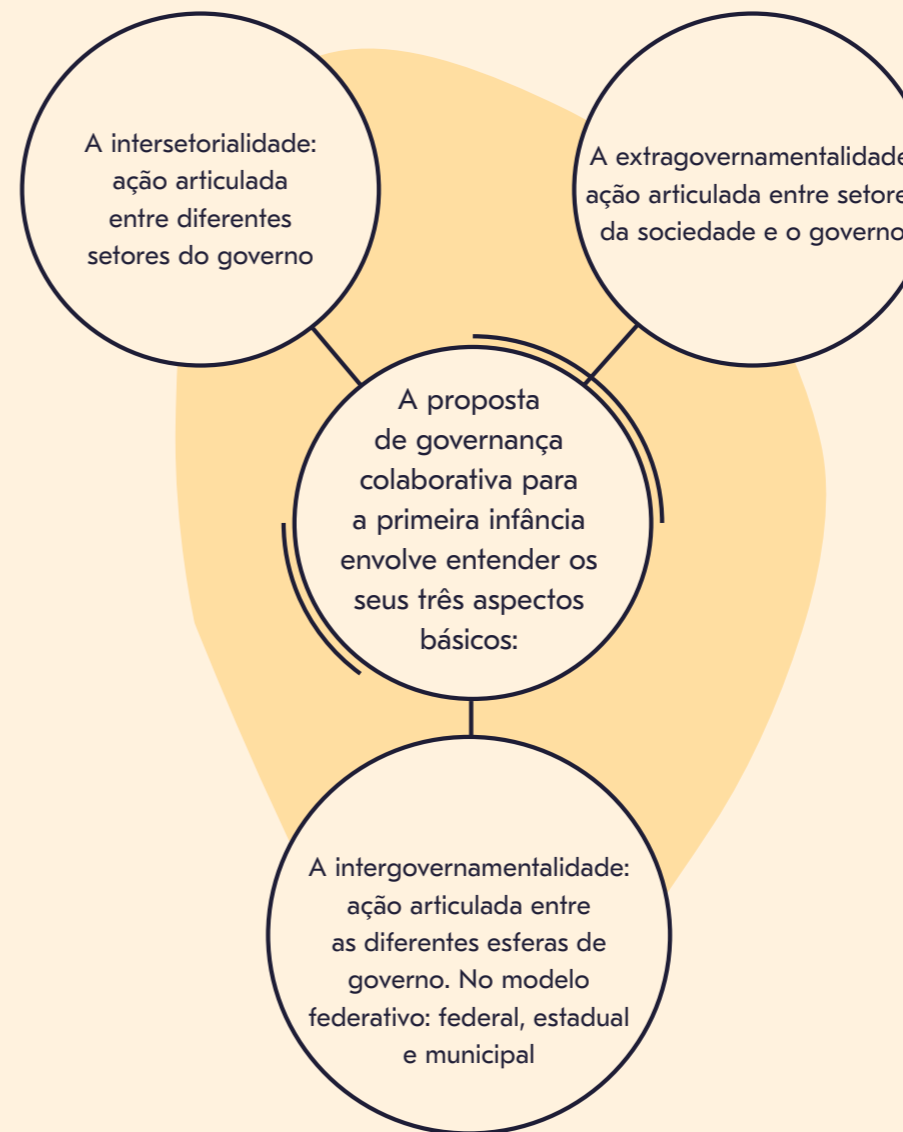
### Meta 4.2 Brasil

Até 2030, assegurar a todas as meninas e meninos o desenvolvimento integral na primeira infância, acesso a cuidados e à educação infantil de qualidade, de modo que estejam preparados para o ensino fundamental.

## As responsabilidades de cada ente



## Tripé da Governança Colaborativa



## Governança eficaz

- 1-** A criação de um modelo gestão por resultados, baseado na proposição de metas, indicadores, formas de monitoramento e avaliação, bem como da utilização de instrumentos de aprendizagem organizacional.
- 2-** A gestão de pessoas, que deve dar conta de todo o processo de profissionalização, formação, engajamento e responsabilização dos atores envolvidos na formulação e na implementação de uma determinada política.
- 3-** A gestão dos processos que garantem os insumos básicos para a realização de ações e programas governamentais.

## Alavancas para a Governança Colaborativa

- 1-** Fazer o diagnóstico de como a rede funciona
- 2-** Construir um plano estadual de primeira infância
- 3-** Constituir um Comitê estadual com a participação de atores de todos os órgãos
- 4-** O estado deve monitorar e Incentivar a descentralização das ações, fortalecendo a lógica municipalista
- 5-** Criação de uma estrutura financeira estável e bem articulada com as atividades de cada setor, com um modelo compartilhado e intersetorial de despesas públicas previsto no PPA
- 6-** Incluir os outros poderes, órgãos de controle e entidades da sociedade civil organizada no comitê estadual
- 7-** Estabelecer a governança dupla e vinculada entre estados e municípios para as ações de primeira infância
- 8-** Incentivar a difusão e a produção de conhecimento sobre a política de primeira infância, em formação continuada para agentes públicos e no debate com outros atores
- 9-** Criação de modelos de gestão pública que implementem a agenda construída no plano da governança colaborativa
- 10-** Promover ações para se aproximar das famílias e conscientizá-las do papel delas na demanda por políticas de primeira infância.

# Parte 1 - Primeira infância no Brasil: uma política em construção para uma temática central e urgente

Embora as pesquisas sobre o desenvolvimento infantil tenham suas origens nos estudos de psicologia e linguística realizados no início do século 20, o tema da primeira infância ainda não tinha o formato atual, que pode ser resumido em quatro características. Primeiro, em alguns países é tratado como uma política pública em si, e não apenas um somatório de ações de várias áreas governamentais. Documentos acadêmicos, de organismos internacionais e de governos por várias partes do mundo – como, por exemplo, na Alemanha, Estados Unidos e no próprio Brasil –, definem um campo e um conjunto de medidas especificamente voltadas à primeira infância. Uma visão sistêmica e integrada do tema ganhou força, e com essa configuração tornou-se um tópico relevante da agenda pública.

Em segundo lugar, a peculiaridade da primeira infância está no fato de que a intersetorialidade é uma marca de sua construção temática. Todas as principais áreas governamentais têm alguma necessidade

de articulação intersetorial. Porém a primeira infância só pode ser entendida pela lógica da intersetorialidade, porque sua definição deriva de um problema geral mais amplo do que a soma dos setores (BRUGUÉ, 2010; CUNILL GRAU, 2014; ALFORD & HEAD, 2017). Atuar sobre este problema geral, entretanto, não significa tirar a especificidade de cada setor, mas organizar a ação deles para que atendam, de forma sistêmica e integrada, o público-alvo da primeira infância.

Em terceiro lugar, definem-se hoje políticas de primeira infância como iniciativas que atuam não só sobre o indivíduo, como também sobre sua família. A fase contempla a gestação da mãe e até os 6 anos de idade da criança. Ao longo de todo esse período, o ambiente familiar é peça-chave no desenvolvimento infantil. A efetividade no campo da primeira infância, portanto, depende de ações que abarquem de forma conjunta tanto a esfera individual quanto a comunitária, num funcionamento muito singular ante a outros setores.

Como última característica, está se construindo nos últimos anos uma teoria própria sobre as políticas da primeira infância, tanto sobre sua gestão quanto em relação aos seus efeitos. O ponto central do presente trabalho é analisar uma dimensão pouco valorizada no debate brasileiro: **a conceituação dos mecanismos de governança da primeira infância que levem em conta sua enorme especificidade.**

No plano internacional, a constituição do campo da primeira infância como política pública passou, primeiro, por um grande avanço conceitual. Foram pesquisas na neurociência na década de 1970 e na economia na década de 1980 – especialmente os trabalhos de James Heckman – que começaram a mudar a percepção sobre o assunto. Em poucas palavras, **a ciência começava a mostrar que esta faixa etária é fundamental para o desenvolvimento posterior de todos os indivíduos, de modo que o investimento neste público traz um enorme efeito positivo individual e para toda a sociedade.**

Tais pesquisas científicas foram o primeiro passo para dar à primeira infância um maior destaque na agenda governamental e da sociedade. Um segundo empurrão ocorreu em governos de países desenvolvidos, com medidas iniciadas na década de 1990, mas cuja implementação ganhou maior força nos anos 2000. A disseminação internacional dessa agenda nas últimas duas décadas envolveu, ademais, a atuação de Organizações da Sociedade Civil (OSC) e de organismos internacionais. O maior exemplo disso está em sua inclusão mais recente nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), cujas metas devem ser alcançadas até 2030, com destaque para a meta 4.2, que trata especificamente da primeira infância e cujos objetivos impactam de forma transversal praticamente todas as demais agendas.

Esse plano foi aprovado por 179 países pertencentes à Organização das Nações Unidas (ONU), incluindo o Brasil.



## Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)



### Meta 4.2

#### Nações Unidas

Até 2030, garantir que todas as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário.

#### Brasil

Até 2030, assegurar a todas as meninas e meninos o desenvolvimento integral na primeira infância, acesso a cuidados e à educação infantil de qualidade, de modo que estejam preparados para o ensino fundamental.

A relevância global do tema é crescente, mas é importante frisar que, nos países com maior desigualdade e vulnerabilidade das famílias e das crianças, a política da primeira infância é ainda mais relevante. O caso brasileiro é um daqueles em que a melhoria do desenvolvimento infantil, especialmente da população em situação de pobreza, é central para combater as desigualdades e continuar na trilha de avanços sociais iniciada com a Constituição de 1988.

Ao longo da trajetória histórica do Estado brasileiro, as políticas para as crianças e suas famílias evidentemente não foram prioridades. Um modelo que garantisse os direitos de todos os indivíduos – para as crianças, em particular – só começou a ser montado a partir da redemocratização e da nova Constituição. Antes disso, o avanço em políticas destinadas às crianças foi muito lento, com um primeiro avanço derivado das políticas sanitárias da década de 1970, especialmente

no campo da vacinação, com a criação do Plano Nacional de Imunização (PNI).

A pouca atenção dada à primeira infância relacionava-se, em grande medida, à própria fragilidade das políticas sociais. Até a década de 1980, não havia projeto de universalização do ensino fundamental, quando quase 40% das crianças de 7 a 14 anos estavam fora da escola (ABRUCIO, 2018). No caso da saúde pública, o acesso era restrito aos trabalhadores com carteira assinada. Essa medida deixava quase metade da população economicamente ativa sem um serviço sanitário mínimo (DRAIBE, 1994), gerando uma exclusão social que impactava negativamente indicadores como o de mortalidade infantil. Na assistência social havia poucos serviços públicos com atividades contínuas junto às populações em maior situação de pobreza, o perfil das ações era predominantemente de natureza assistencial clientelista, representado no plano federal pela Legião Brasileira de

Assistência (LBA) e no local pelas iniciativas sociais promovidas pelas primeiras-damas. Havia poucos serviços públicos com atividades contínuas junto às populações em situação de pobreza.

A Constituição de 1988 iniciou um processo inédito de expansão das políticas de bem-estar social. O artigo 227 já instituiu o dever da família, da sociedade e do Estado de assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, uma série de direitos e proteção. A partir desse impulso legal, várias reformas foram feitas em todo o campo das políticas sociais. No que se refere a mudanças que afetaram a primeira infância, embora não tenham sido criadas sob este parâmetro conceitual, destacam-se o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990; a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em 1993; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996, que dá um contorno mais claro à atuação da educação infantil; uma série de mudanças ao longo dessa mesma década nas políticas do Sistema Único de Saúde (SUS), que ampliou as ações da atenção básica para gestantes, mães e crianças nos primeiros anos de vida; e, mais adiante, a passagem das creches da assistência social para a educação.

Todos esses movimentos de ampliação de políticas sociais que miraram as crianças e suas famílias colocaram essa questão na agenda pela primeira vez. Desse processo surgiu a construção de uma articulação social em prol da primeira infância, com a criação de entidades da sociedade civil orientadas por este tema, especialmente a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), de 2006. Em 2010, quando já era composta por 70 organizações, a RNPI conseguiu

aprovar o **Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI)**, primeiro grande documento nacional com diretrizes amplas e bem definidas destinadas à proteção dos direitos das crianças de zero a 6 anos de idade (REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA, 2010).

Este plano foi revisto e atualizado, com a vigência de 2020 a 2030, em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentáveis (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU).

A construção de uma agenda mais ampla também gerou pressões para que ocorressem avanços setoriais. Pode ser destacada, por exemplo, a Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC), instituída em agosto de 2015 pelo Ministério da Saúde e que tem como intuito promover e proteger a saúde da criança e o aleitamento materno, visando à redução da morbimortalidade e ao pleno desenvolvimento infantil. Na mesma linha, o Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014, previa um crescimento substancial da cobertura escolar da educação infantil, com universalização da pré-escola até 2016, e do atendimento de 50% das crianças brasileiras em creches até 2024. Houve um avanço em ambas as metas, embora não se tenha chegado ainda ao resultado esperado – no Censo Escolar de 2022, as matrículas totais em creches alcançaram o patamar de 36%.

Finalmente, como consequência legal dessa construção de agenda pública, em 2016 foi sancionado o Marco Legal da Primeira Infância – Lei nº 13.257, de 08/03/2016. Seu objetivo é proteger e promover o desenvolvimento infantil a partir do fortalecimento e da articulação

intersectorial no atendimento integral da mãe desde a gestação até os 6 anos da criança, sem a fragmentação dos atendimentos necessários a esses públicos.

Paralelamente a essa trajetória de modificação institucional e legal, foram criados os primeiros modelos de políticas públicas federais com uma abordagem intersectorial e com foco claro na primeira infância. Foi criado o programa Brasil Carinhoso, em 2012, e mais adiante, em 2016, foi instituído o Programa Criança Feliz (PCF), no modelo de visitação familiar com ação intersectorial. Nesse histórico é importante resgatar iniciativas estaduais ou municipais que surgiram ainda antes do PCF, como o programa Primeira Infância Melhor (PIM), criado em 2003 no Rio Grande do Sul, o Família Que Acolhe (FQA), instituído pela Prefeitura de Boa Vista (RR) em 2013, assim como São Paulo pela Primeiríssima Infância (SPPI), iniciado em 2009 como piloto em alguns municípios paulistas e expandido em 2012 por iniciativa do governo do estado em parceria com a sociedade civil.

Apesar de terem sido criados alguns programas de primeira infância em governos subnacionais, a maior parte dos estados e municípios não tem políticas orientadas pelo prisma sistêmico da primeira infância. Com raras exceções, seus modelos institucionais são ainda muito recentes. Do ponto de vista do plano geral da Federação, trata-se de um campo embrionário.

É interessante notar que houve dois impulsionadores gerais recentes para a expansão das políticas de primeira infância. O primeiro diz respeito ao papel do Programa Criança Feliz: sua criação

pelo governo federal facilitou a disseminação de políticas voltadas à primeira infância em todo o país, inclusive gerando discussões que resultaram na expansão de modelos de governança e gestão em vários governos subnacionais.

Um segundo impulsionador foi contextual de retração do apoio federal aos entes, elemento que se tornou mais premente com a crise gerada pela pandemia da covid-19 e o aumento da vulnerabilidade das famílias em situação de pobreza, especialmente aquelas com crianças pequenas. Os governos estaduais passaram a procurar soluções próprias.

Nesse contexto, novos programas foram criados – ainda que isso tenha ocorrido de forma desigual no território nacional. O processo de expansão de políticas de primeira infância não alcançou todo o país e, nos estados em que ela existe, a robustez e abrangência das iniciativas na área variam muito.

A ampliação dessas políticas enfrenta um duplo desafio federativo. Por um lado, o marco legal foi estruturado para concentrar nos governos locais a implementação dos serviços e atividades de estado de bem-estar social. Por outro, o território nacional é muito heterogêneo e desigual, com um contingente enorme de municípios com poucos recursos estruturais, institucionais e financeiros para encampar essas políticas (GRIN, DEMARCO & ABRUCIO, 2022).

Com essas características, o bom desempenho das políticas públicas brasileiras depende, necessariamente, de uma forte articulação e cooperação dos municípios com a União e os estados.

Além do grande desafio federativo, dois problemas atingem a institucionalidade da primeira infância no Brasil. O primeiro é que as ações vinculadas ao público dessa faixa etária e suas famílias são mais frágeis dentro de cada setor – como ocorre com a cobertura escolar por creches, que é a menor na distribuição por idade e ciclo – ou foram piorando nos últimos anos, como foi o caso da cobertura vacinal. Nesses aspectos, o atendimento do público na primeira infância ainda carece de fortalecimento em sua dimensão setorial.

O segundo problema é a fragilidade institucional de sua dimensão intersectorial, aspecto central, porque a melhoria das condições de vida das crianças precisa de múltiplas ações setoriais integradas entre si.

Esse duplo problema pode ser compreendido pelo desempenho e dificuldades da política, bem como por suas insuficiências de governança. Sob a ótica dos resultados, cabe frisar que, por definição,

a primeira infância abarca as crianças de zero a 6 anos, mas as condições que as afetam já se fazem presentes no momento da gravidez. No Brasil, muitas gestantes de baixa renda não têm acesso ao pré-natal ou o fazem de forma incompleta, geram e dão à luz crianças que irão crescer em locais sem condições básicas de saneamento e higiene, sem acesso à alimentação adequada e a serviços de educação e saúde de qualidade. Este cenário colabora para manter a pobreza intergeracional, a violência em alta e a sociedade extremamente desigual. Depois, tais dificuldades se aprofundam com a falta de serviços que colaborem com o desenvolvimento infantil integral das crianças.

Para enfrentar esses problemas, o aperfeiçoamento da governança da política de primeira infância é uma medida essencial. Na seção seguinte, o texto analisa como o aperfeiçoamento na maneira de organizar e articular a política pública pode gerar as condições para melhorar significativamente a vida de seu público-alvo.





# Parte 2 - Governança: importância, sentido e o modelo colaborativo

A melhor maneira de analisar e de compreender o que tem de ser feito por construir uma política pública é ter uma meio de evidências científicas, mas é abordagem sistêmica. É fundamental de suma importância entender como definir a relação entre todas as partes são produzidas as decisões e como elas de uma política e as interligações entre são levadas adiante, da formulação até a os atores envolvidos. Não basta apenas implementação.



A governança é, no fundo, o arcabouço que garante a base de legitimidade a qualquer política pública. Seu sucesso depende da construção compartilhada dos objetivos com os atores estratégicos, dentro de um paradigma institucional que, por meio do diálogo e da análise dos resultados, retroalimenta-se continuamente pela interação

dos tomadores de decisão (policymakers) e as partes interessadas (stakeholders).

Além disso, a governança precisa se articular bem com os meios que executam os fins definidos pela arena maior. Aqui, encontra-se a necessária articulação entre governança e instrumentos de gestão.

## Há três aspectos da gestão que são centrais em experiências bem-sucedidas de governança:

- 1- A criação de um modelo de gestão por resultados, baseado na proposição de metas, indicadores, formas de monitoramento e avaliação, bem como da utilização de instrumentos de aprendizagem organizacional.
- 2- A gestão de pessoas, que deve dar conta de todo o processo de profissionalização, formação, engajamento e responsabilização dos atores envolvidos na formulação e na implementação de uma determinada política.
- 3- A gestão dos processos que garantem os insumos básicos para a realização de ações e programas governamentais.

### Programa da Alfabetização na Idade Certa (PAIC)

Um exemplo de articulação bem-sucedida entre a governança e a gestão é o Programa Alfabetização na Idade Certa

(PAIC), criado pelo governo cearense em 2007 e com resultados excelentes na melhoria com equidade do aprendizado das crianças do Ensino Fundamental I. Foi montada uma estrutura de governança entre o governo estadual, todos

os municípios e entidades sociais, organizados por um pacto orientado por metas e por um comitê que constantemente discute e delibera sobre a política. Criou-se, então, uma estrutura de gestão por resultados, baseada em indicadores,

monitoramento contínuo (feito pelas regionais) e avaliação, com premiação aos que alcançam melhores resultados relativos à sua própria performance e apoio das escolas com melhor desempenho para as que têm pior desempenho. O

próximo passo foi instituir um novo modelo de profissionalização (seleção e carreira) e engajamento de diretores e professores, combinado com um foco enorme na formação continuada. E, por fim, foram produzidos melhores processos

administrativos e pedagógicos, como o material didático, o apoio e o acompanhamento da Secretaria Estadual de Educação aos governos locais e ajuda na reforma da infraestrutura das unidades escolares (ABRUCIO, SEGATTO & PEREIRA, 2017).

A governança não só é um alicerce de legitimidade que se articula com instrumentos de gestão, como também ela tem outro intuito fundamental: fortalecer o sentido de objetivo comum em um determinado campo governamental, ajudando a construir coalizões de longo prazo em torno de uma política pública. É o que há em torno do Serviço Único de Saúde (SUS), num plano mais amplo, e o que existe hoje em relação ao Paic cearense, num plano mais circunscrito. **A política de primeira infância deve buscar esse mesmo suporte estrutural que uma governança bem construída pode trazer.**

Os modelos de governança estão cada vez mais estruturados na ideia de colaboração (HEAD, 2022; FULLAN & QUINN, 2015). Isto significa que se procura uma articulação contínua entre as diversas etapas da

engrenagem da política pública, seguindo o conceito de governança colaborativa 360 graus (ABRUCIO, SEGATTO & MARQUES, 2022). Estabelecer essa lógica é fundamental para a primeira infância, pois esse campo envolve vários setores e atores, de modo que a cooperação entre eles é essencial.

Para captar a complexidade institucional da política de primeira infância, basta observar um modelo internacional de grande aceitação acadêmica e política que define todas as suas etapas, o chamado Nurturing Care, guia criado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef, na sigla em inglês) e pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que destaca as cinco dimensões de cuidados fundamentais que toda criança na primeira infância precisa e tem o direito de receber para o seu desenvolvimento integral.

A exposição desse modelo de organização dos tópicos essenciais da primeira infância evidencia a sua natureza fortemente intersetorial.

O desenho da governança da primeira infância deve lidar com dois tabuleiros institucionais: primeiro, reforçar as partes setoriais relativas a essa fase da vida e trazê-las para o arcabouço mais geral e, num segundo plano, construir uma estrutura coordenadora e integradora dessas ações, gerando uma visão de conjunto.

Seguindo esta lógica, cabe frisar um pressuposto deste trabalho: uma governança intersetorial bem-sucedida não deve jogar contra a setorialidade, mas, sim, estimular os aspectos de cada área a atuar mais de forma colaborativa.

Além disso, a construção da governança colaborativa na primeira infância precisa contemplar a intergovernamentalidade com um de seus elementos centrais.

A maioria das políticas sociais, de uma forma ou de outra, montou sistemas nacionais de políticas públicas, baseados em três características\*:

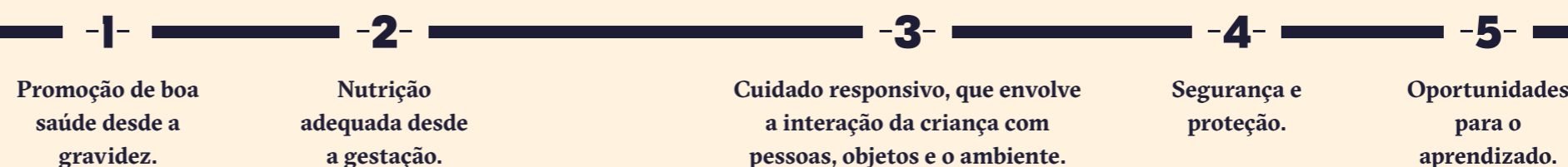
- A existência de fóruns federativos para debater e tomar as principais decisões;

- A criação de instrumentos de coordenação para induzir e disseminar programas e modelos de política pública;

- O apoio e cooperação entre os níveis de governo, sobretudo para fortalecer as capacidades estatais locais.

O modelo de Sistema Nacional de Políticas Públicas exige muito tempo de maturação institucional. Neste momento, o mais importante para a primeira infância é aumentar a **coordenação e a cooperação entre os entes federativos**, com o objetivo de favorecer a disseminação de instrumentos bem-sucedidos por todo o território nacional. É preciso também induzir a implementação desta política pelos governos locais, fortalecendo suas capacidades locais. Para garantir uma intergovernamentalidade eficaz, a governança colaborativa na primeira infância pode estrategicamente centrar o foco na relação entre os governos estaduais e os municipais, como será abordado na seção seguinte.

## As cinco dimensões do Nurturing Care



\*(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 potential. Geneva: World Health Organization; 2018. Tradução nossa.)

## Parte 3 - Por que os governos estaduais desempenham o papel central na governança colaborativa da primeira infância?

As políticas públicas brasileiras têm no recorte territorial federativo seu principal condicionante de organização. O papel que a União, os estados e os municípios têm em cada setor e as formas de intersecção e cooperação entre eles são fundamentais para definir a governança e a engrenagem de cada setor. Por isso, muitas políticas sociais e de outras áreas procuram criar sistemas formais ou lógicas sistêmicas para organizar as relações intergovernamentais. Esse é o caso da saúde, da assistência social, dos recursos hídricos e, em medida mais restrita, da educação, pois, embora não tenha um sistema formal aprovado – que seria o Sistema Nacional de Educação (SNE) –, a política educacional tem um financiamento e várias políticas federais e estaduais que seguem uma lógica sistêmica de colaboração federativa.

O federalismo também é fundamental para as políticas de primeira infância. Primeiramente, porque os setores que as integram são, em si, definidos segundo uma divisão de competências entre os níveis de governo – portanto, é preciso

que eles atuem de forma integrada. Além disso, a desigualdade territorial e a autonomia dos governos locais tornam necessária uma agenda nacional com a descentralização da implementação dos programas e ações relativos à primeira infância. Estados e municípios com estruturas e recursos distintos precisam de prazos e suporte diferentes para implementar efetivamente suas iniciativas para essa fase da vida.

Nos últimos anos, os governos estaduais têm ganhado cada vez mais protagonismo no avanço das políticas de primeira infância junto aos municípios. Para entender esse movimento, elencam-se aqui os cinco elementos que dão centralidade aos estados neste processo de expansão e consolidação das políticas de primeira infância.

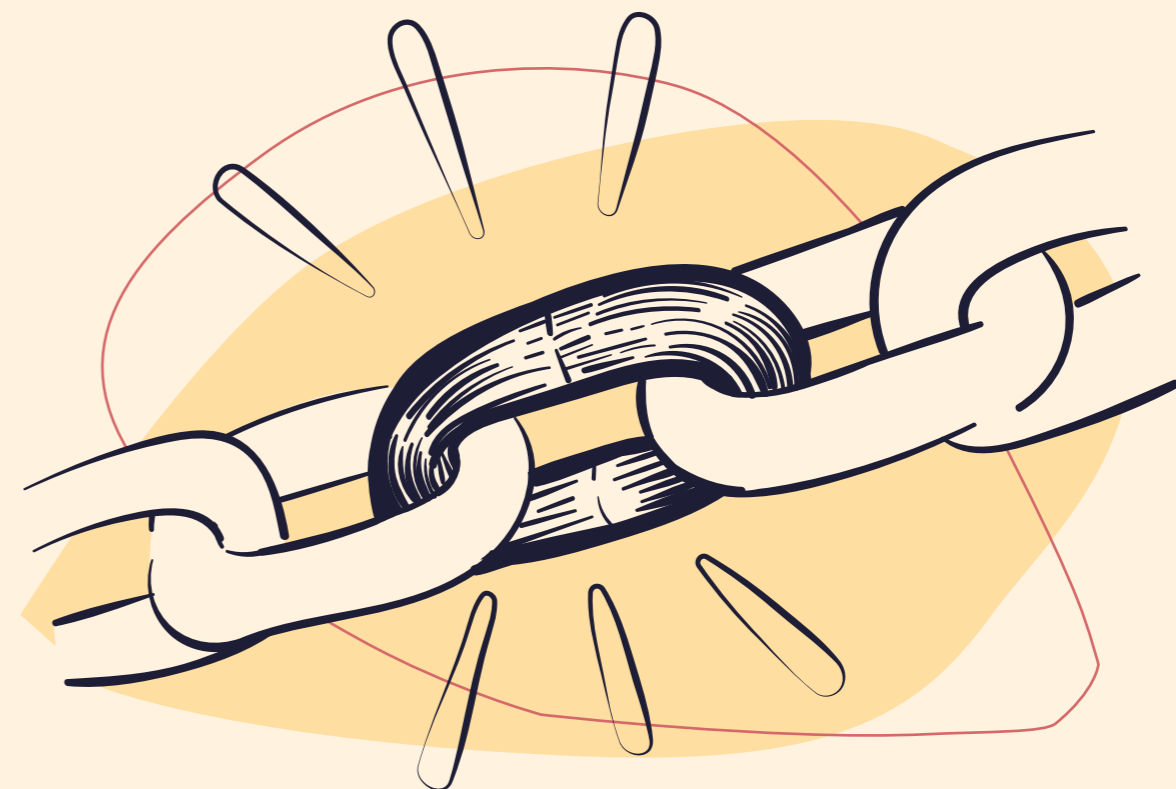
O primeiro deles diz respeito ao fato de que as políticas setoriais que compõem o campo da primeira infância são basicamente de implementação municipal, mas são articuladas, em termos sistêmicos,

com outras ações que são estaduais. Há, portanto, políticas públicas comuns entre ambos os níveis de governo que afetam a primeira infância, gerando uma simbiose inescapável. Dada esta situação de imbricamento federativo, o governo estadual é fundamental para a política de primeira infância.

A simbiose de ações do estado e do município não ocorre em pé de igualdade. A maioria dos municípios tem baixas capacidades estatais para implementar políticas públicas, como mostram estudos recentes (GRIN, DEMARCO & ABRUCIO, 2022). Isso vale para o conjunto das políticas públicas, mas é ainda mais verdadeiro no campo da primeira infância, pois

sua parte em cada setor tem, em geral, menor desenvolvimento institucional do que as demais, como exemplifica o caso das creches, etapa educacional com menores avanços na área da educação.

A escassez de estrutura e recursos dos municípios é um tema fundamental para a primeira infância, uma vez que é nessa esfera que os serviços são prestados. Sem que recebam apoio de outra esfera governamental, os municípios, em sua maioria, não conseguem lidar sozinho com tais encargos. **A colaboração intergovernamental é o alicerce para que os governos locais construam paulatinamente sua autonomia para atuar na primeira infância.**



O governo federal tem um papel muito relevante na criação dos marcos nacionais de qualquer área, além de ter uma função redistributiva, no plano dos recursos financeiros, que é essencial para se reduzir em larga escala a desigualdade territorial no Brasil.

Porém, em comparação com a União, os estados têm duas vantagens para exercer mais diretamente o papel de coordenadores e apoiadores diretos dos governos locais. Primeiro, estão mais próximos geograficamente, o que facilita a

articulação e o controle de todo o processo de implementação de uma política pública. Segundo, os governos estaduais podem organizar regionalmente as prefeituras, para incentivar a ação conjunta delas, disseminar informações e difundir inovações, além de poder adaptar mais facilmente as políticas às características locais.

As políticas de primeira infância têm muito a ganhar com um maior ativismo estadual na cooperação e auxílio aos governos municipais. Há mais chances de gerar incremento das capacidades locais,

difusão de boas práticas e maior articulação regional e intermunicipal pela via intergovernamental.

Infelizmente, até o momento, há poucos modelos consolidados e ampliados de governança colaborativa entre esses dois entes. Isso é um problema, mas também pode ser visto como uma oportunidade.

Dois exemplos em que houve avanços na governança colaborativa no plano intergovernamental subnacional foram as políticas integradas de alfabetização,

com 13 estados replicando o modelo cearense de articulação com os municípios, e a área de saúde, setor em que aumentaram as parcerias intergovernamentais dos governos estaduais com os entes locais, sobretudo com o advento da pandemia de covid-19.

A política de primeira infância precisa aproveitar esse caminho institucional para alavancar ações no plano local e fazer com que esse campo se desenvolva de forma sólida nos próximos anos, saindo de seu estágio inicial atual.

## Por que os governos estaduais são estratégicos para as políticas de primeira infância

-1-

São responsáveis por áreas governamentais que atuam no estado e nos municípios, o que gera a necessidade e a oportunidade de articulação entre eles.

-2-

Possuem conhecimento sobre as diferenças regionais, e a proximidade física facilita e agiliza o contato com os municípios, a identificação de problemas e a mobilização para o apoio a cada localidade.

-3-

Podem dar escala às políticas de primeira infância nos municípios, promovendo a disseminação de boas práticas, com o estabelecimento de consórcios e parcerias intermunicipais.

-4-

Lideraram no último quadriênio uma trajetória mais colaborativa com os municípios, cujo ponto de partida foi o aprendizado com experiências de cooperação até então pouco comuns, inspiradas principalmente no caso cearense.



# Parte 4 - O tripé da governança colaborativa na política de primeira infância

A proposta de governança colaborativa para a primeira infância envolve entender os seus três aspectos básicos. O primeiro é o **intergovernamental**, já tratado em parte na seção anterior, o segundo é o **intersetorial** e, por fim, há o formato de articulação **extragovernamental**, relativo ao relacionamento do governo com outros poderes e com a sociedade.



## -4.1- Intergovernamentalidade

O modelo de colaboração federativa, ou intergovernamentalidade, é muito relevante por conta do papel do território na organização das políticas públicas, especialmente na Federação brasileira, marcado pela combinação de políticas de coordenação nacional e estadual com descentralização basicamente municipalista (ARRETCHE, 2012; ABRUCIO, SEGATTO & SILVA, 2022).

Alcançar esse desenho federativo é um desafio para as políticas de primeira infância. Foram realizados para esta pesquisa cinco estudos de caso de governos estaduais com a avaliação não apenas do modelo da política de primeira infância, mas também da sua implementação, observando como a dupla colaboração (interfederativa e intersetorial) se instaurou na prática, com a análise das dificuldades e avanços desse processo.

Com base nesse trabalho, são listadas abaixo cinco medidas que ajudariam na construção da governança colaborativa entre os estados e os municípios no campo da primeira infância:

Intergovernamentalidade: o desenho federativo é um desafio para as políticas

de primeira infância. Abaixo cinco estratégias para ajudar na construção da governança colaborativa:

- A criação de um comitê intergovernamental de debate, definição, planejamento, disseminação e controle de uma política estadual de primeira infância envolvendo membros do governo estadual e dos municípios, além de integrantes da sociedade e dos outros poderes.
- A consciência de que o principal implementador das ações na primeira infância são os municípios, mesmo que haja também atividades nas quais os estados atuem exclusivamente ou em parceria.
- A garantia de recursos e especialistas para que as secretarias estaduais possam atuar em parceria com os gestores locais.
- A disseminação de modelos de gestão e experiências bem-sucedidas de políticas locais de primeira infância.
- O incentivo do governo estadual a ações regionalizadas, como consórcios ou arranjos entre municípios de estruturas complementares.



## -4.2- Intersetorialidade

A governança colaborativa na primeira infância tem um segundo pilar essencial: a intersectorialidade. Ela é essencial porque a integração das políticas é peça-chave para

atender o público-alvo em sua integralidade, e não de forma fragmentada. Isto tende a aumentar a eficiência e a efetividade da política de primeira infância.

### A intersectorialidade é um modelo que envolve cinco alicerces:

1. A visão normativa da integralidade;

2. A ideia de uma governança dupla e vinculada;

3. A articulação e a criação de uma identidade entre os atores que participam daquela questão intersectorial, tanto no plano da formulação, do planejamento e da gestão como no da implementação;

4. A criação da arena institucional para debater e disseminar ideias, para promover a negociação e o estabelecimento de objetivos compartilhados;

5. A definição de parâmetros legais e financeiros próprios e estáveis.

#### 4.2.1 – A visão normativa da integralidade;

A primeira infância é uma questão intrinsecamente intersectorial, como aquelas que hoje se organizam pela ideia de integralidade: é preciso tratar o desenvolvimento do indivíduo em sua multidimensionalidade, não só em termos das políticas que o atingem, mas também em relação ao seu entorno comunitário (CUNILL GRAU, 2014). Desse modo, em vez de se organizarem apenas pelo plano de um setor, políticas orientadas intrinsecamente pela intersectorialidade se organizam também por um problema, procurando atuar sobre ele na

integralidade da cidadania dos indivíduos e da sua comunidade. Este é o elemento normativo que sustenta a concepção geral da política de primeira infância.

A junção da noção de integralidade com a de intersectorialidade ganha um caráter muito particular no campo da primeira infância porque há um recorte etário que permite o acompanhamento do indivíduo e de seu entorno familiar durante todo o período temporal que engloba este tema. Trata-se do

desenvolvimento infantil e das condições comunitárias que permitem este processo. Programas destinados às

crianças de zero a 6 anos podem ter resultados mais efetivos quando há uma ação integrada de vários setores – especialmente saúde, educação e assistência social, mas também políticas urbanas e culturais.

#### 4.2.2 – Governança dupla e vinculada

A conjunção intersectorialidade/integralidade depende de uma estrutura institucional que a viabilize. Ela necessita de uma governança dupla, formada por dois níveis: no primeiro, há a necessidade de fortalecer os eixos setoriais das políticas de primeira infância, enquanto no segundo está o esforço de integração e criação de identidade do campo da primeira infância.

O modelo dos dois níveis parte do suposto de que o intersectorial não deve nunca ignorar a lógica setorial que o permeia – ao contrário, há uma dependência da organização do primeiro nível para o funcionamento adequado do segundo nível. Isso é ainda mais verdadeiro na primeira infância, uma vez que a sua parte nos outros setores ainda é muito frágil dentro deles. Daí que é preciso ter um duplo movimento de fortalecimento do eixo setorial e da dinâmica articuladora entre as partes.

A definição sintética do modelo dos dois níveis é que sem o primeiro nível, o da lógica setorial, não há como ter sucesso na política de primeira infância. Porém o sucesso na parte relativa a cada política pública não é suficiente para se produzir a necessária intersectorialidade. Por isso, o objetivo é ter uma governança dupla e vinculada, de fortalecer a primeira infância em cada área

governamental e, concomitantemente, construir um caminho institucional, discursivo e de coalizão em prol da articulação intersectorial.

Essa governança dupla e vinculada não se resolve simplesmente com uma definição legal da ação estatal. A intersectorialidade depende, então, de um terceiro alicerce: a construção de laços de identidade entre os atores que formulam, geram e executam as políticas de primeira infância. Em todas as áreas governamentais o elemento humano é peça-chave do seu sucesso. Assim, é preciso ter formação e seleção adequadas dos gestores, mecanismos que gerem

interação, pertencimento e engajamento entre eles, definição de consensos técnicos que os orientem, bem como formas de diálogo e aprendizado entre os formuladores e os implementadores dos diversos setores que compõem a primeira infância.

#### 4.2.3 – A articulação e a identidade entre os atores

As políticas intersectoriais são compostas por múltiplos e heterogêneos atores (BRUGUÉ, 2010). A primeira infância não foge a esta regra. Burocratas vindos de culturas organizacionais de políticas públicas bem diferentes estão presentes neste campo. O trabalho junto às famílias e com as crianças é o que os aproxima, de modo que esse eixo é central na construção de uma identidade comum.

O reforço da noção de grupo entre os burocratas que atuam em prol dos direitos da população infantil e de suas famílias

deve ser objeto de políticas ativas, com ações como formação continuada conjunta e orientada pelas questões desse campo, elaboração e distribuição de material que apresente e consolide os conceitos sobre primeira infância, criação de ambientes presenciais e virtuais de troca de ideias e experiências, bem como um trabalho mais intenso e contínuo sobre essa temática intersetorial com os implementadores (street level bureaucracy). É por esse caminho que se pode consolidar uma coalizão pró-primeira infância dentro dos governos.

#### 4.2.4 – Arena institucional com objetivos compartilhados

O quarto e decisivo elemento para fortalecer a intersetorialidade reside na criação de arenas institucionais capazes de definir e planejar os caminhos da política, além de debater e disseminar propostas para a primeira infância. Para tanto, é preciso ter no comando desse fórum institucional os atores com legitimidade política para comandar o processo decisório. A ideia dos comitês da primeira infância que aparecem em alguns governos estaduais é muito alvissareira, embora hoje, na maioria dos casos, a implementação desse modelo esteja aquém de suas possibilidades de fortalecimento da dinâmica intersetorial.

Os comitês constituem um modelo claro de governança colaborativa e devem ir além da lógica intersetorial, abarcando também a intergovernamentalidade e a extragovernamentalidade.

Do ponto de vista intersetorial, é fundamental que nele estejam pessoas com relevância nas políticas setoriais, seja pelo cargo que ocupam, seja pela experiência que têm. Essa estrutura institucional tem, sem dúvida, um papel de definição de rumos de políticas públicas, mas é mais realista imaginar que seu poder de agenda será construído ao longo dos anos, a partir de quantos mais apoios e visibilidade adquirir.

Neste sentido, o papel do comitê será, sim, pensar o planejamento integrado da política de primeira infância, mas sua força crescerá quanto mais conseguir produzir diagnósticos de qualidade, disseminação de boas práticas, laços de identidade entre os integrantes dos vários setores, visibilidade política e social ao tema e, como aspecto fulcral, atração dos atores políticos estratégicos para a causa.

Os comitês, ademais, podem ser um lugar privilegiado para construção de identidade intersetorial entre integrantes de várias áreas que trabalham com a primeira infância. Nos estudos de caso feitos pela presente pesquisa, profissionais relataram a ausência de fóruns nos quais pudessem falar mais sobre a intersetorialidade e como cada setor poderia lidar com essa lógica. Seguindo esta linha, o comitê pela primeira infância, tanto no âmbito estadual como no local, pode ser um gerador de outros formatos de debate de experiências num nível mais micro, com o intuito de aproximar mais os profissionais que atuam na ponta em setores diversos da política de primeira infância.

A maior visibilidade da temática da

primeira infância é outro objetivo que os comitês podem realizar. Como ainda se trata de um processo histórico no qual os corações e mentes de gestores, de políticos e da sociedade precisam ser firmemente conquistados, quanto mais publicizados e visíveis forem os problemas e ações no campo da primeira infância, maiores as chances dessa questão galgar o topo da agenda gove

#### 4.2.5 – Parâmetros legais e financeiros estáveis

O quinto elemento garantidor de uma governança mais bem-sucedida à primeira infância é a criação de parâmetros legais e financeiros sólidos. Sabe-se que a maior parte dos estados e a imensa maioria dos municípios ainda não têm seus Planos pela Primeira Infância estabelecidos. Os governos estaduais terão a dupla tarefa de aprovar para si e induzir o processo de criação de planos municipais.

Tão ou mais importante é definir orçamentos para esse campo de política que sejam capazes de lidar e estimular a dinâmica intersetorial. É um desafio que passará pelo Plano Plurianual (PPA), com metas e verbas organizadas sob o guarda-chuva da primeira infância, e pela capacidade da Secretaria do Planejamento ou pela Secretaria da Fazenda de saberem como distribuir despesas para setores que devem atuar em um domínio e de forma articulada ao mesmo tempo.

Mesmo adotando esse conjunto de cinco alicerces, a governança intersetorial pode enfrentar dois importantes obstáculos. O

primeiro é a chamada lógica das “caixinhas” que predomina no Estado brasileiro. Isto é, a tendência de os setores atuarem de forma isolada e fragmentada, com pouca coordenação entre si.

Esse funcionamento centrífugo da administração pública advém de duas dimensões. Uma diz respeito à maneira como cada burocracia setorial se forma academicamente e se organiza como grupo dentro da máquina governamental, inclusive atuando em equipamentos públicos – escolas, hospitais, Centros de Referência de Assistência Social (Cras) etc. – que pouco conversam entre si e que possuem orçamentos setorializados. E a outra dimensão vincula-se à nomeação dos secretários, que depende de arranjos multipartidários, essenciais à montagem de maiorias democráticas para governar, mas os quais geralmente reduzem a capacidade de gerar uma articulação orgânica às políticas públicas. A junção desses processos dificulta a implantação de lógicas intersetoriais.

O segundo obstáculo é a desigualdade entre e dentro dos setores que atuam na política de primeira infância. O fato é que as dimensões da primeira infância em cada setor não são a parte mais forte, e é preciso ter estratégias para priorizá-las. Há também assimetrias entre as pastas, com maior fragilidade da assistência social, especialmente no que se refere ao monitoramento contínuo das famílias. Gerar equilíbrio nessas duas dimensões é algo fundamental para impulsionar a lógica intersetorial.

### - 4.3 - Extragovernamental

O último eixo do tripé da governança colaborativa estadual na primeira infância é o da colaboração extragovernamental. Este âmbito é fundamental porque o sucesso de uma política pública vai além das escolhas políticas do Poder Executivo. O êxito de qualquer campo governamental depende também da parceria com os outros ramos de poder e órgãos de controle, assim como com setores sociais, sejam organizações que trabalham com a temática em questão, sejam os beneficiários da política.

Extragovernamentalidade: as parcerias com a sociedade são outro elemento relevante da colaboração e podem ser de dois tipos – com entidades sociais ou com os usuários dos serviços. Abaixo as principais contribuições desses grupos na governança colaborativa:

- A fiscalização e a responsabilização de agentes públicos sobre qualidade e alcance de políticas públicas.
- A complementação de serviços públicos por parte do Terceiro Setor, que o município não consegue oferecer em sua integralidade.
- O advocacy sobre a importância de reestruturação, melhoria e ampliação de serviços.

A relevância da colaboração extragovernamental revela-se, primeiramente, pelo fato de que é necessário ter aliados na construção da agenda

pública. Quanto mais atores apoiarem um determinado assunto e o colocarem no topo das preocupações, mais chances há de ele se tornar prioritário. Ter apoio social amplo, de técnicos dos Tribunais de Contas, de promotores públicos e de juízes, é uma forma de pressionar os políticos a ampliarem e consolidarem as ações em prol do desenvolvimento infantil e seu entorno comunitário no plano subnacional.

Um segundo aspecto que realça a relevância das parcerias extragovernamentais é relativo ao processo decisório. A incorporação desses atores no comitê estadual pela primeira infância pode trazer mais aliados, que,

se forem devidamente conquistados, trazem um elemento de legitimidade que impacta os decisores políticos. Mas é importante incorporar os poderes, órgãos de controle e entidades sociais concomitantemente à atuação para convencer e municiar de informações tais organizações sobre a primeira infância. Sem esse trabalho de comunicação e persuasão, a participação no comitê tenderá a ser mais formal e pouco ativa.

A colaboração extragovernamental é, em terceiro lugar, muito relevante para a política de primeira infância por conta do controle sobre as políticas públicas. O governo precisa passar por uma série de fiscalizações e responsabilizações institucionais, e os controladores têm

um papel fundamental. Se estes atores tiverem conhecimento e forem engajados na defesa da primeira infância, poderão pressionar pela adoção de políticas corretas e contínuas neste campo. Lembrando que os Tribunais de Contas e o Ministério Público nos estados têm um papel essencial em garantir os direitos dos cidadãos e a boa execução das políticas públicas.

Para que se obtenha uma governança mais colaborativa, o ideal é que sejam combinadas as três estratégias: conscientização, aproximação e envolvimento dos órgãos de controle institucional para ampliação das políticas para a primeira infância. Trocando em miúdos: é fundamental que haja ações para municiar e conquistar tais atores para um cardápio de ações, que eles sejam incluídos e sejam participantes ativos do comitê e, por fim, que possam dialogar com entidades sociais da área no momento de exercerem o papel de controladores.

Essa combinação é importante para que não haja um controle sem base nas evidências empíricas e nas metas previamente definidas, como por vezes ocorre na atuação de instituições fiscalizadoras. Soma-se a isso que é melhor atrair esses atores já no momento do debate sobre a definição da política, pois tal dinâmica de parceria pode gerar mais colaboração do que o conflito com o Executivo, o que evita que se atrapalhe e se atrase o andamento das medidas destinadas à primeira infância.

Parcerias com a sociedade são outro elemento relevante da colaboração extragovernamental.

Elas podem ser de dois tipos: o primeiro diz respeito ao relacionamento com entidades sociais, especialmente aquelas que trabalham com o tema; o segundo se vincula à relação com os usuários dos serviços atinentes à primeira infância, algo que, por conta da delimitação etária do público-alvo, está ligado às famílias das crianças de zero a 6 anos.

Ambos os grupos são muito importantes, seja em termos de advocacy, seja em termos de controle social. No primeiro caso, o objetivo maior é influenciar as políticas públicas e, no segundo, fiscalizar e responsabilizar os agentes públicos. O duplo processo pode ser garantido pela participação na arena institucional mais ampla, que é o comitê, e pela criação de estruturas mais vinculadas à implementação, envolvendo os atores sociais num plano territorial mais circunscrito.

O tripé governança colaborativa é a pedra angular para o sucesso da expansão das políticas de primeira infância induzidas pelos estados para os municípios. Mas também é importante, de forma breve, discutir quais são os fatores que garantem a sustentabilidade dessa ação, como será feito na próxima seção.

# Parte 5 - Sustentabilidade e alavancas da política colaborativa entre estado e municípios na primeira infância

Um ponto central para se pensar a expansão das políticas de primeira infância, executadas basicamente numa divisão entre estados

e municípios, mas com forte predomínio da implementação local, é saber que elementos podem alavancar esse processo.



- 5.1 -

## Coalizão política que produz prioridade política

O primeiro ponto diz respeito à necessidade de se criar uma coalizão política formada por técnicos governamentais, especialistas e pesquisadores, organizações sociais e internacionais, membros dos órgãos de controle e, principalmente, os políticos, com destaque para os subnacionais, que podem transformar essa pauta, de baixo para cima, numa demanda importante para o sistema político-administrativo como um todo. Essa questão é ainda mais relevante para a primeira infância, que não possui por ora uma coalizão fortemente instituída como a do Sistema Único de Saúde (SUS), por exemplo.

- 5.3 -

## Equipes governamentais bem preparadas e engajada

A existência de especialistas bem preparados e engajados num tema, que constroem uma identidade comum dentro da máquina pública, é fundamental para a sustentabilidade das políticas comuns.

Mudanças políticas fazem parte do regime democrático. Por isso, é preciso ter defensores das agendas continuamente no estado. Por conta da intersectorialidade, é preciso investir na construção de uma identidade entre os técnicos governamentais que trabalham hoje em cada setor que afeta a primeira infância.

- 5.2 -

## Pactuação política

O segundo aspecto relaciona-se com a necessidade de fazer pactuações para garantir a sustentabilidade de uma política pública. Um modelo meramente tecnicista, ou então construído de cima para baixo, dos formuladores para os burocratas do nível de rua, ou sem articulação com os governos locais – os implementadores governamentais mais importantes –, não dará certo. As pactuações entre políticos e burocratas, entre as secretarias e a ponta do sistema, assim como entre os níveis de governo, são fundamentais para gerar confiança e consenso entre os atores, variáveis centrais para reduzir as chances de descontinuidade.

- 5.4 -

## Mecanismos de gestão por resultados

O quarto fator de sustentabilidade diz respeito à construção de uma gestão orientada para resultados, lastreada claramente em metas, indicadores, formas de avaliação e de aprendizado, tudo isso feito sob uma governança colaborativa entre os atores, incluindo parcerias com a sociedade para municiar com informações e estudos sobre o desempenho de cada política.



- 5.5 -

## Institucionalidade orientada para a governança colaborativa

Por fim, é fundamental ter uma institucionalidade forte e adequada para a governança colaborativa. Para tanto, é essencial ter um bom marco regulatório e arenas decisórias com capacidade de engajar e gerar um aprendizado contínuo entre os principais atores. No caso da primeira infância, os comitês estaduais poderão cumprir esse papel maior, inclusive disseminando fóruns semelhantes nos municípios.

**Com base no modelo de governança colaborativa e nos estudos que embasam o presente documento, listam-se abaixo, de forma sintética, dez alavancas que podem impulsionar a política estadual de primeira infância e seu espraiamento para os municípios, a saber:**

**1-** Construir um diagnóstico consistente da situação do estado e da sua articulação com os municípios na política de primeira infância. Tanto melhor se o diagnóstico tiver uma participação de um número maior de atores relevantes, com

boa publicização dos resultados. Sem essa alavanca, é muito difícil construir todo o restante do processo.

**2-** Desenhar planos estaduais de primeira infância, aprovados nas Assembleias Legislativas e ter um projeto para ajudar na criação de planos municipais, tendo metas de indução desse instrumento em todo o território estadual. É importante casar o apoio estadual aos municípios à elaboração de planos municipais.

**3-** Formar o comitê estadual, o núcleo da governança colaborativa. Ele exercerá o papel de fórum definidor e planejador da política, tornando-se ainda uma arena central de debate e disseminação de boas práticas. Sua composição deve conter todos os setores relacionados ao campo, os outros poderes e órgãos de controle, participantes da sociedade civil (como entidades da área e representantes de usuários), além das principais lideranças do Executivo estadual, como a Casa Civil e, se possível, alguém que represente o governador e/ou a primeira-dama, bem como representantes dos municípios e de entidades municipalistas.

**4-** Construir relações federativas colaborativas é central neste modelo, começando pela montagem de um plano estadual e, especialmente, do comitê, tratado acima. As relações federativas entre estado e municípios ficam mais bem articuladas se o comitê incorporar as demandas e a lógica municipalista. Trata-se de ter um governado estadual que exercerá a sua função coordenadora de forma colaborativa, abraçando a ideia de fortalecer a descentralização.

**5-** Criar uma estrutura financeira estável em termos intertemporais e bem articulada com as atividades de cada setor é outra alavanca central para desenvolver a política de primeira infância no plano subnacional. Para tanto, o caminho passa pelo próximo Plano Plurianual (PPA) – que será feito em 2024 e, posteriormente, a cada quatro anos – e pela criação de um modelo mais compartilhado e intersetorial de despesas públicas, que pode ser definido pelo comitê.

**6-** Desenhar uma estratégia extragovernamental para a política de primeira infância, baseada em duas tarefas. A primeira é incluir os outros poderes e órgãos de controle no comitê estadual, a fim de produzir não só uma legitimidade mais ampla para a gestão e controle da política, mas também para incentivar tais organizações a fazer parcerias com secretarias estaduais e municípios em determinadas ações da primeira infância. Na mesma linha, em segundo lugar, as organizações da sociedade civil têm sido importantes para impulsionar os primeiros passos da política de primeira infância em vários locais e pode haver um estímulo para haver mais parcerias neste sentido, tornando este elemento um indicador de maturidade.

**7-** Adotar a lógica dos dois níveis (governança dupla e vinculada) para consolidar a política estadual de primeira infância, seja no que cabe à competência do estado, seja para ampliar o modelo colaborativo aos municípios. Neste sentido, o fortalecimento dos setores e de suas áreas mais frágeis, com ações específicas para esse fim, é o primeiro passo para dar mais solidez à política de

primeira infância e, a seguir, buscar conquistar os atores setoriais para a lógica da intersectorialidade. Num processo paralelo, deve-se propor estruturas organizacionais intersectoriais e formas de construção de identidade e engajamento dos vários setores ao tema comum da primeira infância.

**8-** Montar modelos de difusão e produção de conhecimento sobre a política de primeira infância, em processos de formação continuada para agentes públicos e de debate com outros atores, constitui uma importante alavanca baseada na ideia de coalizão. Aqui, é preciso atuar sobre a burocracia e as lideranças locais, estabelecendo laços mais duradouros em defesa das ações para o desenvolvimento infantil.

**9-** Construir modelos de gestão pública que implementem a agenda construída no plano da governança colaborativa é uma alavanca central, pois só alcançando resultados em termos de expansão, qualidade e equidade no acesso a estes direitos será possível avançar no nível de maturidade em cada estado e em seus municípios.

**10-** Investir em estratégias para se aproximar das famílias e conscientizá-las do papel delas na demanda por políticas de primeira infância. A literatura internacional e as pesquisas aqui contempladas evidenciam a necessidade de se aproximar mais das famílias para impulsionar o sucesso das políticas de primeira infância. O modelo colaborativo proposto está centrado em instituições, políticas e grandes atores sociais, mas seu sucesso só será completo com o engajamento e conscientização das famílias.



# Parte 6 - Implementação da governança colaborativa da política estadual de primeira infância: uma proposta sintética

A implementação de uma política estadual de primeira infância baseada na governança colaborativa vai encontrar os estados em diferentes graus de maturidade institucional. Por isso, embora se proponha aqui um conjunto de alavancas e indicadores, a forma como será iniciado e conduzido cada processo será evidentemente diferente. O primeiro passo será fazer um diagnóstico sobre a forma como estão sendo geridas as políticas de primeira infância, listando os avanços, insuficiências e desafios presentes em cada lugar.

## O diagnóstico inicial deve conter os seguintes temas:

- 1- Apresentação dos principais dados sobre o público-alvo — crianças de zero a 6 anos e suas famílias.
- 2- Legislações estadual e municipais.
- 3- Existência (ou não) de um comitê gestor e análise de seu funcionamento.
- 4- Listagem e análise das políticas relacionadas à primeira infância, mostrando sua trajetória e resultados.
- 5- Apresentação de possíveis inovações realizadas nos últimos anos, que podem ser um ponto de partida para transformações maiores.

O diagnóstico é fundamental para contextualizar a situação, definindo caminhos estratégicos e customizados para cada estado. Apresenta-se a seguir um modelo sintético de implementação e monitoramento padrão, sem levar em conta as especificidades de cada caso. Obviamente que determinados pontos já podem ter sido percorridos por alguns governos e não precisarão da mesma atenção do que outros aspectos. Mas a proposta abarca o ciclo completo, para

se ter uma ideia do sentido geral do processo de governança colaborativa.

A lógica do modelo de implementação e monitoramento envolve medidas mais quantificáveis e outras mais qualitativas. Essa distinção não muda o fato de que ambas podem ser acompanhadas e usadas como peças de um quebra-cabeça maior – o caminho, os avanços, as lacunas e os desafios da governança colaborativa.

## Modelo sintético para implementação e monitoramento da governança colaborativa da política estadual de primeira infância

### PRIMEIRA ALAVANCA: Desenho e compartilhamento do diagnóstico com atores estratégicos.

**Meta:** elaborar um diagnóstico consistente da situação do estado e de sua articulação com os municípios nas políticas de primeira infância. Esse documento deve ser de conhecimento de todos os atores que participam do comitê de governança intersetorial.

- 6- Adoção de programas federais e seus resultados.
- 7- Grau de articulação intergovernamental junto aos governos municipais, analisando se há formas colaborativas e quais são seus resultados.
- 8- Grau de articulação intersectorial, apontando as melhores conexões e os principais gargalos.
- 9- Grau de articulação extragovernamental, apontando as parcerias existentes e listando os atores com os quais há pouca articulação.
- 10- Balanço final, incluindo não só a síntese e a articulação sistêmica dos elementos anteriores, como também uma avaliação sobre o peso político do tema da primeira infância na agenda pública de cada estado.

**Medidas de Implementação e Monitoramento:**

1. Realizar um diagnóstico prévio organizado, sistematizado e articulado das políticas de primeira infância.
2. Compartilhar o diagnóstico com todos os que integram o comitê de governança intersetorial.
3. Descrever quantos e quais atores participaram da elaboração do diagnóstico.
4. Organizar e sistematizar uma forma de compartilhar as informações sobre as políticas de primeira infância para garantir um bom fluxo de informações.

**SEGUNDA ALAVANCA: Legislação estadual e municipal da política de primeira infância.**

**Meta:** elaborar o plano estadual de primeira infância, aprovado na Assembleia Legislativa, com metas de universalização para que todos os municípios do estado estruturarem seus planos locais.

**Medidas de Implementação e Monitoramento:**

1. Criar uma legislação estadual de primeira infância com a participação da Assembleia Legislativa e/ou do Executivo.
2. Registrar quais foram os principais atores na criação da legislação

estadual da primeira infância.

3. Acompanhar e registrar as medidas adotadas a partir do plano estadual para a implementação da política.
4. Criar mecanismos de cobrança do poder público na legislação estadual da primeira infância.
5. Estabelecer metas e indicadores definidos pela legislação estadual de primeira infância.
6. Garantir que a legislação estadual tenha elementos para incentivar e induzir a produção de legislações municipais de primeira infância.
7. Rastrear os impeditivos que impossibilitaram a criação da legislação estadual de primeira infância, se este for o caso

**TERCEIRA ALAVANCA: Criação e fortalecimento do comitê de governança da política de primeira infância.**

**Meta:** ter um comitê forte, representativo dos principais atores intergovernamentais, intersetoriais e extragovernamentais. Ele deve ser capaz de definir as grandes linhas da política e articulá-la com os desafios da implementação; disseminar informações, boas práticas e modelos locais de comitês (se houver); e engajar o núcleo principal do Poder Executivo estadual nas questões da primeira infância.

**Medidas de Implementação e Monitoramento:**

1. Criar o Comitê Estadual da Política de Primeira Infância com a participação de representantes de todos os setores e esferas de governo que precisam participar da iniciativa.
2. Instituir processos e regras claras sobre o processo decisório e os mecanismos de acompanhamento e cobrança das decisões.
3. Avaliar constantemente quais são os principais avanços e problemas do comitê, bem como o grau de responsabilização e comprometimento de seus componentes.
4. Monitorar os resultados e a qualidade da governança do comitê nas dimensões de intergovernamentalidade, intersectorialidade e extragovernamentalidade.

**QUARTA ALAVANCA: Fortalecimento do papel coordenador e indutor do governo estadual junto aos municípios na expansão da política de primeira infância.**

**Meta:** buscar a universalização, com qualidade e equidade, das políticas de primeira infância em nível municipal, por meio da governança colaborativa estadual.

**Medidas de implementação e monitoramento:**

1. Mapear as medidas já existentes de coordenação e indução estadual junto aos municípios na política de primeira infância ou em áreas correlatas.
2. Identificar os obstáculos para a implementação de instrumentos de coordenação e indução estadual junto aos municípios na política de primeira infância.
3. Criar instrumentos estaduais para fortalecer as capacidades estatais locais no campo da primeira infância.
4. Conhecer, avaliar, fortalecer e disseminar experiências municipais de primeira infância, adaptada à realidade local como um dos instrumentos de coordenação estadual.
5. Criar mecanismos estaduais para favorecer ações regionalizadas e/ou pactos de cooperação intermunicipal nas políticas de primeira infância.
6. Buscar parcerias com o governo federal para atuação conjunta em torno do objetivo da universalização, com qualidade e equidade, das políticas de primeira infância nos municípios.

**QUINTA ALAVANCA:**  
**Criação de uma estrutura administrativa e financeira sustentável para a implementação das políticas de primeira infância.**

**Meta:** criar uma estrutura financeira estável e bem articulada com as atividades de cada setor, descrita no Plano Plurianual (PPA) e compartilhada de maneira intersetorial, de acordo com o que for definido pelo comitê.

**Medidas de implementação e monitoramento:**

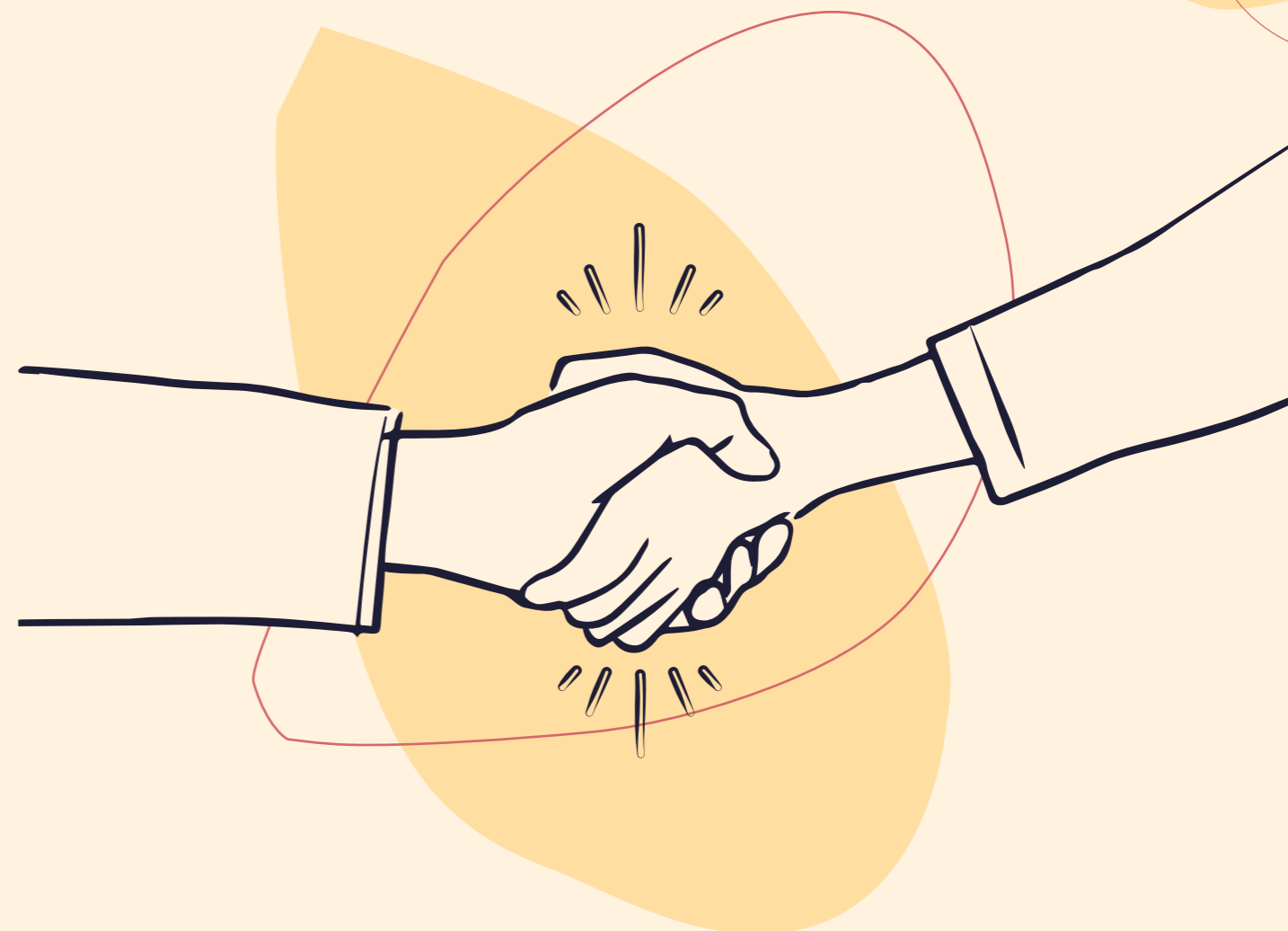
1. Identificar a situação orçamentária da política de primeira infância no estado, incluindo a previsão de recursos específicos no PPA.
2. Adotar um modelo orçamentário que leve em conta o longo prazo, a intersectorialidade e a necessidade de ajudar os governos municipais na universalização das políticas de primeira infância.
3. Criar incentivos para os profissionais de cada setor, que trabalham com a primeira infância, permanecerem nesses postos no longo prazo, com o objetivo de favorecer a sua formação.
4. Instituir políticas estaduais para ajudar os governos locais a formar e fixar profissionais no campo da primeira infância.

**SEXTA ALAVANCA:**  
**Criação de uma estratégia de atração e parceria com atores extragovernamentais, que devem compor o comitê.**

**Meta:** estabelecer uma coalizão de longo prazo com múltiplos atores para a política de primeira infância. O objetivo é solidificar um grupo para além dos mandatos de governo que atue em diversas arenas e momentos pela governança colaborativa e pela descentralização municipalista.

**Medidas de implementação e monitoramento:**

1. Identificar e descrever o papel de cada poder e de atores sociais na política estadual de primeira infância.
2. Atrair atores extragovernamentais para a participação ativa no comitê.
3. Instituir ou fortalecer as formas de atuação do Sistema de Justiça e dos Tribunais de Contas na política estadual de primeira infância, criando espaços para troca de informações e cursos sobre a temática.
4. Fomentar o diálogo com a sociedade civil, com a instituição de um programa específico de parcerias no âmbito do estado, previsto nos planos estadual e municipal de primeira infância.
5. Criar programas de apoio estadual para universidades e especialistas desenvolverem pesquisas que possam responder a desafios das políticas de primeira infância.



**SÉTIMA ALAVANCA:**  
**Criação de uma governança dupla e vinculada entre os setores envolvidos na ação e a gestão intersectorial, para a construção de uma lógica de atuação compartilhada.**

**Meta:** estabelecer uma governança intersectorial nas políticas de primeira infância, que seja articulada com a gestão setorial e ocorra a partir da construção de identidades conjuntas e da colaboração entre as diferentes áreas governamentais.

**Medidas de implementação e monitoramento:**

1. Mapear a situação da primeira infância em cada setor em que ela está presente nas políticas públicas estaduais.
2. Identificar se há modelos intersectoriais de governança e gestão nas políticas estaduais de primeira infância em operação.
3. Adotar políticas para fortalecer a parte específica da primeira infância (exemplo: creches) em cada setor,

levando em conta a dimensão das competências federativas e da necessária articulação entre o governo estadual e os municipais.

4. Atuar em prol da lógica intersetorial desde a fase de formulação das ações, para integrar os tomadores de decisão das secretarias.

5. Agir com a lógica intersetorial no plano da implementação, integrando a burocracia de nível de rua, investindo em formação sobre primeira infância para esse público.

6. Criar arenas de discussão intersetorial, além de fortalecer a lógica da intersectorialidade dentro do comitê estadual.

**OITAVA ALAVANCA:**  
**Criação de modelos de gestão e difusão do conhecimento sobre as políticas de primeira infância, especialmente as adotadas pelos governos no plano estadual e no interestadual.**

**Meta:** contar com um sistema de informações que reúna casos bem-sucedidos e evidências científicas e que possa alimentar continuamente os governos estaduais nas suas decisões e aprendizados sobre as políticas de primeira infância.

**Medidas de implementação e monitoramento:**

1. Identificar se o estado tem uma política de gestão do conhecimento sobre o funcionamento e os resultados de suas políticas de primeira infância.

2. Criar uma política efetiva de gestão do conhecimento, com bases estaduais de informação, avaliação e aprendizado contínuo sobre as políticas de primeira infância, incluindo os dados sobre os governos municipais.

3. Definir quais serão os espaços para a discussão sobre experiências estaduais e locais de políticas de primeira infância.

4. Montar parcerias com universidades, pesquisadores e entidades do Terceiro Setor para que o governo estadual construa uma estratégia de gestão do conhecimento para ser compartilhada com os municípios.

**NONA ALAVANCA:**  
**Criação de um modelo de gestão pública que garanta a realização dos objetivos definidos pela governança colaborativa da primeira infância.**

**Meta:** construir as ferramentas de gestão que viabilizem a colaboração entre estados e municípios e, sobretudo, a descentralização das políticas de primeira infância para dar autonomia ao município.

**Medidas de implementação e monitoramento:**

1. Adotar políticas de gestão de pessoas que garantam a qualidade das ações governamentais no campo da primeira infância. Isso envolve programas de formação continuada do corpo técnico e diretivo; medidas para garantir uma maior estabilidade do quadro de gestores ao longo dos governos; mecanismos de construção da identidade setorial e intersectorial; e instrumentos de motivação individual, engajamento coletivo e responsabilização dos profissionais.

2. Definir e construir processos administrativos no plano estadual que favoreçam a intersectorialidade, a intergovernamentalidade e as parcerias com os atores extragovernamentais.

3. Desenhar um modelo de gestão por resultados para a política estadual de primeira infância, seja para acompanhar e avaliar suas próprias ações neste campo, seja para gerir a governança colaborativa, especialmente em sua relação com os municípios. O uso de metas, indicadores, formas de monitoramento e avaliação, bem como de instrumentos de aprendizado organizacional para aperfeiçoar os programas e ações, deve fazer parte do modelo estadual de política para a primeira infância;

4. Alinhar os mecanismos de governança, particularmente o funcionamento do comitê, com os instrumentos de gestão das políticas de primeira infância.

**DÉCIMA ALAVANCA:**  
**Criação de políticas contínuas, descentralizadas, intersectoriais, efetivas e colaborativas de aproximação com as famílias potencialmente beneficiadas com as ações no campo da primeira infância.**

**Meta:** estabelecer raízes socioinstitucionais com os potenciais beneficiários da política para garantir a sustentabilidade de longo prazo da agenda da primeira infância.

**Medidas de implementação e monitoramento:**

1. Ter a família e suas crianças de zero a 6 anos como o eixo organizador do conjunto das políticas estatais de primeira infância, estabelecendo essa visão de forma colaborativa entre o governo estadual e os municípios.

2. Construir mecanismos mais efetivos de acompanhamento, avaliação e apoio às famílias e suas crianças, gerando modelos que possam ser expandidos, de forma colaborativa, para o conjunto dos municípios.

3. Garantir o funcionamento intersectorial das políticas de apoio às famílias e a suas crianças.

4. Estabelecer parcerias com atores extragovernamentais para fornecer um apoio mais efetivo às famílias e a suas crianças.



## Parte 7 – Considerações finais

O presente estudo mostrou como é fundamental desenvolver mecanismos de governança colaborativa nos estados para avançar na política de primeira infância no Brasil. Neste sentido, o debate deixa de se concentrar apenas no que fazer para realçar a centralidade do como fazer. Só será possível ampliar as ações governamentais na primeira infância se os governos estaduais atuarem para coordenar, induzir e ajudar os municípios neste processo. Tal engenharia institucional dependerá de um modelo colaborativo, lastreado na intergovernamentalidade, na intersectorialidade e na extragovernamentalidade, conceitos amplamente discutidos nesta publicação e que precisam se tornar instrumentos capazes de orientar as escolhas de políticos, gestores e lideranças sociais.

O modelo aqui apresentado é flexível e pode dar um impulso significativo às políticas estaduais de primeira infância, levando em conta a realidade de cada estado. Ele também pode ser um instrumento de discussão e aprendizado coletivo das unidades estaduais, de modo que sua disseminação poderá ser feita por meio de formas de cooperação federativa. A governança colaborativa não se dá, desse modo, apenas no âmbito de cada governo estadual, mas também pode ser a bússola para as relações interestaduais.

O papel estratégico dos governos estaduais será avaliado sobretudo por sua capacidade de gerar capacidades locais de implementação da política de primeira infância. Os estados são peças centrais da colaboração federativa, mas os municípios são o objeto final deste modelo, pois serão eles que irão espriar as ações por todo o território nacional, com foco especial nas famílias mais vulneráveis.

**Por fim, cabe frisar que o sucesso de qualquer governança colaborativa depende de sua lógica ir além dos líderes políticos e formuladores de políticas públicas. A prova dos nove é chegar na ponta do sistema.**

Neste sentido, devem ser conquistados para essa empreitada os gestores e especialistas que estão nos equipamentos sociais e que atendem às famílias e a suas crianças. Se todos abraçarem essa forma colaborativa e esse processo redundar em ações mais efetivas junto aos beneficiários finais, a política de primeira infância dará um salto enorme nos próximos anos.





# Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu (2011). A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. Cadernos Adenauer (São Paulo), v. 4, pp. 22-3.

ABRUCIO, SEGATTO & PEREIRA, 2017  
ABRUCIO, Fernando Luiz.; SEGATTO, Catarina Ianni; PEREIRA, Maria Cecília Gomes (2017). Regime de Colaboração no Ceará: Funcionamento, Causas do Sucesso e Alternativas de Disseminação do Modelo. São Paulo: Instituto Natura, 70 p.

ABRUCIO, 2018  
ABRUCIO, Fernando Luiz (2018). Uma breve história da educação como política pública no Brasil. In: DALMON, D. L.; SIQUEIRA, C.; BRAGA, F. M. (Eds.). Políticas Educacionais no Brasil: o que podemos aprender com casos reais de implementação? São Paulo: Edições SM, p. 37-58.

ABRUCIO, SEGATTO & MARQUES, 2022  
ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni; MARQUES, Fernanda Castro (2022). Colaboração 360 Graus na Educação. Revista GV Executivo, volume 21, n.2. São Paulo: FGV-Eaesp, pp. 30-36.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SEGATTO, Catarina Ianni & SILVA, André (2022). OS SISTEMAS NACIONAIS DE POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL E AS SALVAGUARDAS FEDERATIVAS. Texto para discussão. Cidade do México, 38 páginas.

ALFORD, John; HEAD, Brian W. (2017). Wicked and less wicked problems: a typology and a contingency framework. In: Policy and Society, v. 36, n. 3, 397-413  
ARRETCHE, M. T. S. (2012). Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV.

BICHIR, Renata; JÚNIOR, Sergio Simon; PEREIRA, Guilherme (2020). Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e seus efeitos na implementação: O caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). Revista Brasileira de Ciências Sociais, 35(102), pp. 1-23.

BLACK, Maureen M. et al. (2017). Early childhood development coming of age: science through the life course. The Lancet, v. 389, n. 10064, p. 77-90.

BRONZO, Carla (2018). Intersetorialidade, vulnerabilidade, desigualdade: quando a integração é necessária para a proteção social ser suficiente. In: Roberta Carvalho Romagnoli (Org.) A Intersetorialidade e seus desafios. Curitiba: ed. CRV.

BRUGUÉ, Q. (2010). Políticas para La cohesion social: nuevos contenidos e nuevas formas. In: Pascual, Josep Mari; Godàs, Xavier (Coord.) El Buen

Gobierno 2.0: la Gobernanza Democrática Territorial. Asociación América-Europa de Regiones y Ciudades y el Ayuntamiento de

Barcelona. Editorial Tirant lo Blanch.

CUNHA, Flavio; HECKMAN, James (2007). The technology of skill formation. American economic review, v. 97, n. 2, p. 31-47.

CUNILL-GRAU, Nuria (2014). La Intersectorialidad em las nuevas políticas sociales: um acercamiento analítico-conceptual. Revista Gestión y Política Pública, vol. XXIII, n. 1, pp. 5-46, 2014.

DRAIBE, Sônia (1994). As políticas sociais do regime militar. In: SOARES, G. A. D. & D'ARAÚJO, M. C. (Orgs.). 21 anos de regime militar – balanços e perspectivas. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz (2013). Efeitos Recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos do sistema de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: FIOCRUZ.

FULLAN, Michael; QUINN, Joanne (2015). Coherence: The Right Drivers in Action for Schools, Districts, and Systems. Corwin: Quebec.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. (Org.). Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido

no federalismo brasileiro. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, v. 1. 714p., 2021.

GOIS, Antônio (2022). O ponto a que chegamos – duzentos anos de atraso educacional e seu impacto nas políticas do presente. FGV Editora. Rio de Janeiro. 208 p.

HEAD, Brian (2022). Wicked Problems in Public Policy: Understanding and Responding to Complex Challenges. Palgrave Macmillan. Cham, Switzerland.

HECKMAN, James J (2008). Schools, skills, and synapses. Economic inquiry, v. 46, n. 3, p. 289-324.

MARINHO, Emilia & STAEL, Campos (2022). Panorama das políticas de primeira infância nos Estados Brasileiros. Texto para Discussão. São Paulo.

MENICUCCI, T. G. & MARQUES, A.M. (2016). Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. Dados (Rio de Janeiro), v. 59, p. 823-865, 2016.

PETERS, B. Guy (2015). Policy capacity in public administration. Policy and Society, 34:3-4, p. 219- 228.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA (2010). Plano Nacional pela Primeira Infância. Brasília, 140 páginas.



REALIZAÇÃO



FUNDAÇÃO  
Maria Cecília  
Souto Vidigal

APOIO



PORTICUS