



# PRIMEIRA INFÂNCIA PRIMEIRO

UMA ABORDAGEM INTEGRADA  
E COLABORATIVA PARA  
POLÍTICAS PÚBLICAS

Realização



FUNDAÇÃO  
Maria Cecília  
Souto Vidigal

Parceria



# Ficha técnica

**Primeira infância primeiro: uma abordagem integrada e colaborativa para políticas públicas** é uma publicação da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e foi elaborada a partir de uma série de eventos, ocorridos entre maio e junho de 2023, em diferentes regiões brasileiras. A iniciativa faz parte do projeto *Trilhas de sensibilização para a primeira infância nos estados e no Governo Federal*, uma parceria entre a Fundação e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), com o objetivo de sensibilizar gestores estaduais e federais a priorizar a primeira infância em suas agendas governamentais.

## Direitos e permissões

Todos os direitos reservados. É permitida a reprodução total ou parcial desta obra, desde que citadas a fonte e a autoria. Outubro de 2023.

## Sugestão de citação

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2023). Primeira infância primeiro: integração e colaboração para políticas públicas

## Coordenação geral Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

Leila Sousa  
Sheila Ana Calgaro

## Redação

Mayara Penina  
Flavia Yuri Oshima

## Relatoria dos eventos

Erica Massimo

## Projeto gráfico e diagramação

MAM.Estúdio Design

## Revisão de texto

Mauro de Barros (BN)

## Fotos

Gauche Eventos

## Revisão técnica

### Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

Allan de Souza  
Beatriz Abuchaim  
Karina Fasson  
Marina Fragatta Chicaro  
Mariana Montoro Jens

## Parceiro do projeto

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud)

## Iniciativa

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal  
[www.fmcsv.org.br](http://www.fmcsv.org.br)

Desde 2007, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal trabalha pela garantia do desenvolvimento pleno a todas as crianças brasileiras na primeira infância. A atuação acontece a partir de duas principais frentes: fortalecimento das políticas públicas e ativação da sociedade pela causa da Primeira Infância. Os campos temáticos da Fundação são a promoção da educação infantil de qualidade, o fortalecimento dos serviços de parentalidade e a avaliação do desenvolvimento da criança e das políticas públicas de primeira infância.

## CEO

Mariana Luz

## Diretor de Operações

Leonardo Hoçoya

## Diretora de Conhecimento Aplicado

Marina Fragata Chicaro

## Diretora de Comunicação e Relações Governamentais

Mariana Montoro Jens

## Comunicação

Allan Matos de Souza, analista  
Carolina Vilaverde, analista  
Ingrid Gama, estagiária  
Sheila Ana Calgaro, gerente

## Conhecimento Aplicado

Beatriz Abuchaim, gerente  
Ingrid Novais, estagiária  
Karina Fasson, gerente  
Leila Sousa, analista  
Marcelo Kaique Oliveira, analista  
Raphael Marques, analista

## Agradecimentos

Aos palestrantes que compuseram as mesas de diálogo de todos os eventos, assim como aos gestores, técnicos dos governos estaduais e federal, parceiros institucionais e representantes da sociedade civil

## Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

Primeira infância primeiro : uma abordagem integrada e colaborativa para políticas públicas / Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. -- São Paulo : Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2023.  
18 p.

Bibliografia  
ISBN 978-65-85375-05-4

1. Administração pública 2. Crianças I. Título

23-0066

CDD 353.5

Jéssica de Oliveira Molinari-CRB-8/9852

Índices para catálogo sistemático:  
1. Administração pública

# A primeira infância em movimento

**Trilha foi a palavra que escolhemos para dar nome à série de eventos e cursos, a fim de mobilizar gestores estaduais e federais para ação em favor de fortalecer e implementar políticas públicas para a primeira infância.** Como ocorre nas trilhas que escolhemos percorrer, nosso objetivo foi sair de onde nos encontrávamos e avançar, com consistência e continuamente, na construção de diálogos, troca de conhecimentos e estratégias para apoiar os gestores na implementação dos programas voltados à primeira infância.

A primeira infância é uma agenda complexa, que demanda uma transformação sistêmica para que possa ser posta em prática com qualidade, ligando todas as pontas que precisam ser conectadas intersetorialmente, entre atores e entes. Esse é um caminho que pede a colaboração constante de todos para ser percorrido.

Por quê?

Porque vivemos duas dicotomias que temos de enfrentar. Muitas das instituições mais renomadas do Brasil e do mundo produzem evidências robustas sobre a importância dessa fase para o desenvolvimento integral da criança ao longo de toda a vida. Nossa Constituição Federal já apontava, desde 1988, que a criança é, e deve ser, prioridade absoluta. Ou seja: temos provas de que é importante e temos a legislação que dá ênfase a essa importância.

Infelizmente, são muitos os argumentos que mostram que estamos falhando como sociedade em cumprir aquilo que a lei e nosso senso de humanidade nos dizem para fazer: cuidar bem das crianças pequenas, principalmente aquelas mais vulnerabilizadas. Saímos da pandemia com altíssimos índices de pobreza, a fome aumentou, há falta de saneamento

básico, falta de moradia adequada, falta de estímulos e interações positivas. Segundo dados da Pnad (2021)<sup>1</sup>, dos 20,6 milhões de crianças na primeira infância no Brasil, 7,8 milhões estão em situação de pobreza e 2,2 milhões em extrema pobreza.

Diante desse contexto, nem as evidências científicas nem a legislação conseguem ser suficientes para proteger o bem-estar, a saúde e o desenvolvimento integral das crianças. Precisamos de políticas públicas que cheguem à casa das famílias, às creches e pré-escolas, às unidades básicas de saúde e aos equipamentos socioassistenciais para endereçar cada uma dessas questões.

A segunda contradição que precisa ser enfrentada é a dicotomia entre a importância das políticas integradas e do trabalho intersetorial para a primeira infância, presente na voz dos gestores públicos que participaram desses eventos, e os muitos desafios para que de fato essa intersetorialidade seja colocada em prática tanto no âmbito da União como nos estados e municípios.

Essas foram as questões principais que guiaram a realização desses eventos. As mesas de discussão, as pesquisas apresentadas e as oficinas realizadas tiveram em seu cerne a busca por maneiras efetivas de desfazer tais incongruências. Para isso, escolhemos enaltecer o papel e a responsabilidade dos estados e da União na promoção da primeira infância e no desenvolvimento infantil. É no município que o atendimento à criança e sua família se concretiza, mas a responsabilidade é de todos. Eles precisam de apoio técnico e financeiro para fazer chegar os serviços de saúde, educacionais, sociais, nutricionais e psicossociais principalmente àqueles que vivem em contexto de vulnerabilidade.

Políticas de primeira infância não se fazem sozinhas. Nem nos níveis de governo, nem em lugar algum. Essas trilhas são também um exemplo disso, onde a parceria com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) mostrou-se um caminho importante para que

<sup>1</sup> IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2021. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 2023.

alcançássemos o maior número de gestores. Contamos também com a participação de pesquisadores e especialistas da academia, do terceiro setor e dos governos locais, estaduais e federal.

A presente publicação reúne alguns dos principais destaques desses encontros de trabalho. Foi organizada sob a ótica de qualificar o debate, inspirar ações e levantar questionamentos sobre o que mais pode ser feito para acelerar a priorização real da primeira infância dos muitos Brasis. O conteúdo completo dos quatro eventos pode ser acessado pelo nosso canal do YouTube, na opção “Ao vivo”.

Fica aqui um convite para que você, leitor, e a instituição a qual representa se juntem a nós neste caminho rumo a infâncias saudáveis, protegidas e felizes. Vamos nos colocar em movimento, juntos.

## **Mariana Luz**

**CEO da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal**

# Índice

- 8** Apresentação
- 12** Múltiplos Brasis: um retrato das primeiras infâncias
- 22** É preciso agir juntos: governança colaborativa para a primeira infância
- 30** Principais desafios e oportunidades mapeados nos estados para a primeira infância
- 32** Conclusão: É preciso alcançar as múltiplas infâncias
- 34** Um chamado para a ação colaborativa



# Apresentação

## Caro leitor,

O Brasil enfrenta desafios complexos e persistentes relacionados às desigualdades, principalmente quando se trata do começo da vida. Em 2023, em média, 11 crianças menores de 5 anos são internadas por desnutrição no país todos os dias, alcançando o maior índice desde 2012.<sup>2</sup>

A primeira infância, que compreende o período até os 6 anos de idade, se configura como a fase mais importante para o desenvolvimento da criança, conhecida como uma “janela de oportunidades”, cujas experiências vividas e os diversos contextos em que está inserida podem repercutir ao longo de toda a vida. No Brasil, as crianças enfrentam realidades diversas, nas quais o acesso a oportunidades e a direitos básicos, como Educação Infantil ou serviços de saúde, não é distribuído de maneira igualitária. Isso se reflete nas estatísticas: segundo o DataSus, em 2021, 31.439 crianças vieram a óbito no Brasil, sendo que 66,1% das mortes aconteceram por causas evitáveis.

Foi com o intuito de mobilizar gestores sobre essas e outras evidências que a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) se uniram no projeto **Trilhas de sensibilização para a primeira infância nos estados e no governo federal**. O objetivo da iniciativa foi sensibilizar os gestores estaduais e federais no início de seus mandatos a fortalecerem o compromisso de posicionar a “primeira infância primeiro” em suas agendas governamentais, com ênfase na compreensão da governança compartilhada entre setores e entes federativos.

<sup>2</sup> Sociedade Brasileira de Pediatria (SBP). (2023). A desnutrição infantil voltou?. Disponível em: [https://www.sbp.com.br/fileadmin/user\\_upload/23785a-NA\\_A\\_Desnutricao\\_Infantil\\_Voltou.pdf](https://www.sbp.com.br/fileadmin/user_upload/23785a-NA_A_Desnutricao_Infantil_Voltou.pdf)

## Nordeste



## Norte e Centro-Oeste

## Sul e Sudeste







Brasília

A presente publicação sintetiza questões-chave da série de quatro eventos realizados em diferentes regiões brasileiras, ocorridos entre maio e junho de 2023. Três deles reuniram gestores do âmbito estadual, enquanto o quarto foi dedicado aos gestores federais. Nos três primeiros encontros foram apresentadas evidências, iniciativas e metodologias para representantes de todas as 27 unidades federativas. O centro dessas discussões foi a importância da participação proativa do Executivo estadual na formulação e implementação de políticas para a primeira infância nos municípios. Contamos com a presença dos vice-governadores do Ceará, Sergipe e Rio Grande do Sul, bem como de secretários, técnicos e outros representantes de diversas secretarias estaduais.

O encontro final, em Brasília, abordou o papel e a importância da União na articulação de políticas nacionais de primeira infância, assim como proporcionou o diálogo sobre temas estruturantes, como avaliação de políticas públicas e diversidade das infâncias, contando com representantes de ministérios, como os da Educação, do Desenvolvimento Social, da Saúde, do Planejamento e da Casa Civil. **No total, aproximadamente 280 gestores públicos e parceiros da sociedade civil participaram desses encontros.**

Ainda em relação aos governos estaduais, os eventos inauguraram uma trilha de ações com a realização de dois momentos formativos, visando potencializar a capacidade técnica para prioridade da primeira infância nas agendas governamentais. Os cursos, oferecidos on-line nas modalidades síncrona e assíncrona, focam em dois eixos prioritários de uma política estruturada de primeira infância:

**a. planejamento e orçamento: priorização da primeira infância nos Planos Plurianuais (PPA 2024-2027) estaduais; e**

**b. governança colaborativa: caminhos e ferramentas necessários para a construção de uma governança colaborativa eficaz para as políticas públicas da primeira infância.**

Todas as edições contaram com mesas temáticas formadas por especialistas com enfoque em três assuntos: parentalidade, Educação Infantil e pobreza. Se o foco geral das trilhas organizou o trabalho colaborativo em torno de caminhos e estratégias para a ação, esses debates reforçaram, com dados e evidências científicas, a razão pela qual os entes federativos precisam trabalhar juntos para apoiar e promover o desenvolvimento da primeira infância.

Apresentaremos nas próximas páginas um resumo das discussões e outros temas essenciais da agenda atual relacionada à primeira infância, com foco em prioridades, como a relação entre investimento nessa fase da vida e a redução das desigualdades.

Também discutiremos, de forma sintética, a governança colaborativa, temática central dos eventos, em especial para os desafios da primeira infância no Brasil e o contexto do federalismo brasileiro, onde a colaboração entre União, estados e municípios e entre diferentes setores desempenha um papel crucial para a efetividade e integralidade das políticas e programas vigentes.

Por fim, apresentaremos os desafios e as oportunidades do trabalho de colaboração intergovernamental em diferentes regiões do Brasil.

**Desejamos uma boa leitura!**

# Múltiplos Brasis: um retrato das primeiras infâncias

## A importância de considerar a diversidade das infâncias e a intersectorialidade no desenvolvimento de políticas

O investimento na primeira infância é chave para a quebra de inúmeros ciclos de perpetuação das desigualdades sociais. Torna-se urgente, portanto, inserir essa pauta no centro das prioridades do país. É com esse reconhecimento e chamado para ação que demos início ao ciclo de eventos.

“A primeira infância une pontes que tocam a todos de alguma maneira, embora, muitas vezes, isso não faça com que se torne urgente. O desafio está não em convencer sobre a pauta, mas trazê-la para o topo da agenda”, explica Mariana Luz.

Uma infância bem vivida contribui para a melhoria de diversos indicadores sociais. Por isso, pode ser considerada a precursora de todas as políticas públicas.

“A ameaça aos direitos das crianças pequenas está entre os problemas mais sérios que o país enfrenta. Ela vitimiza o presente e ameaça o futuro não somente delas, mas de toda a sociedade”, pontua Luz.

Quando somamos o recorte de raça, também entendemos que meninas e meninos negros são os que mais enfrentam restrições no acesso à educação, proteção social, moradia e saneamento básico.

Portanto, o “ponto de partida deve ser o mesmo e, por isso, é preciso investir na primeira infância para reduzir as diferenças”, afirma o economista e professor do Insper Naercio Menezes.

Os números do estudo *As múltiplas dimensões da pobreza na infância e na adolescência no Brasil*, pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef, na sigla em inglês) em 2023, mostram o alto percentual de crianças que vivem sem condições mínimas para o seu pleno desenvolvimento. Em 2021, o país apresentava uma população de mais de 20 milhões de crianças e adolescentes com idades entre 0 e 17 anos vivendo em condição domiciliar de baixa renda.

Essas restrições de acesso a serviços básicos são questões que atravessam o direito da criança ao desenvolvimento integral. “Uma criança que não tem saneamento, que vive em uma casa lotada, com pobreza extrema e fome, irá conseguir ler e escrever aos 10 anos de idade?”, questiona Menezes.

Tais restrições afetam diretamente a capacidade dos cuidadores em prover um ambiente adequado para o desenvolvimento infantil, principalmente em se tratando de famílias chefiadas por mulheres negras, que enfrentam situação de maior vulnerabilidade econômica e social, além das camadas interseccionais de discriminação racial e de gênero.



“A ameaça aos direitos das crianças pequenas está entre os problemas mais sérios que o país enfrenta. Ela vitimiza o presente e ameaça o futuro não somente delas, mas de toda a sociedade”

**Mariana Luz,**  
CEO da Fundação Maria  
Cecília Souto Vidigal

PRIMEIRA  
INFÂNCIA

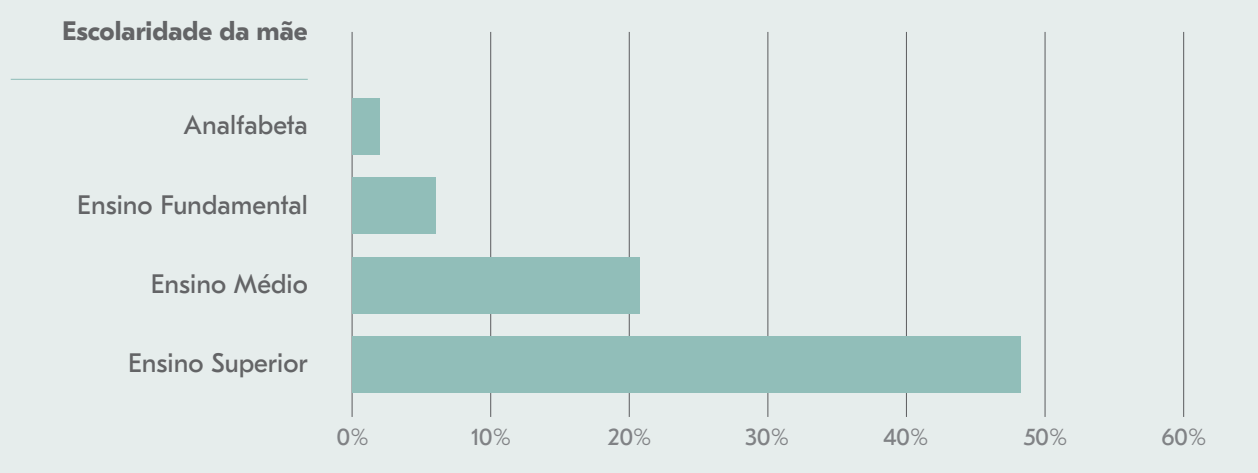


“Para possibilitar uma melhor responsividade do cuidador é preciso considerar elementos que incluem a história desse indivíduo, as condições externas e o contexto familiar. Todos os fatores que aumentam a situação de insegurança e que provocam estresse nos cuidadores tendem a fragilizar sua disponibilidade física, psíquica e emocional para o cuidado”, destaca a psicóloga Juliana Prates, mestre em psicologia do desenvolvimento e doutora em estudos da criança.

Menezes também aponta que a garantia de direito às mães, como acesso à escola, por exemplo, influencia na vida dos filhos. A probabilidade de entrada dos filhos na faculdade aos 18 anos, assim que terminam o Ensino Médio, é de cerca de 50% em famílias em que a mãe tem ensino superior e de apenas 2% quando a mãe não é alfabetizada<sup>3</sup>.

Além disso, para que os estudantes consigam ingressar nas universidades por meio de programas que utilizam a nota do Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e para que possam romper ciclos intergeracionais de baixa escolaridade, o economista reforça o acesso de qualidade a todas as etapas da educação como condição fundamental.

### Escolaridade das mães de jovens ingressos na faculdade aos 18 anos



<sup>3</sup> Fonte: A loteria da vida: Examinando a relação entre a educação da mãe e a escolaridade do jovem com dados longitudinais do Brasil, de 2016. Disponível em: <https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/09/relacao-educacao-mae-escolaridade-jovem-longitudinais-brasil-atualizado.pdf>

“É preciso investir na primeira infância para reduzir as diferenças”

Naercio Menezes,  
Economista e  
professor do Insper



“Essas crianças e adolescentes também precisam ter relacionamentos afetivos de qualidade desde o nascimento, nutrição adequada e ambiente familiar seguro e serem constantemente estimulados. Para isso, é necessário ter acesso a programas que melhorem a situação das famílias e das crianças”, diz.

As evidências de diferentes ciências tornam inequívoca a urgência de priorizar políticas públicas focadas na primeira infância. À medida que essas informações são disseminadas e compreendidas, é importante reconhecer também que os investimentos na primeira infância não devem focar apenas no futuro e nos retornos que essas crianças trarão para a sociedade na fase adulta. A criança é sujeito de direitos no presente.

Este também é o alerta de Prates ao destacar a urgência para que a sociedade compreenda que as crianças não são apenas o amanhã, mas também o hoje. **“Em termos de política, somos adultocêntricos por essência. Acreditamos que a fase mais importante da vida é a adultez e, às vezes, justificamos o que fazemos pelas crianças justamente porque isso dará bons resultados na vida adulta”,** ressalta.

Enquanto sujeitos de direitos, elas devem ter efetivadas suas garantias fundamentais com qualidade para experimentar uma infância plena e realizar seus sonhos e desejos.





**Primeira Infância Primeiro (PIP)** é uma plataforma de visualização e análise de dados, de forma acessível e gratuita, para apoiar no desenvolvimento de políticas públicas para a primeira infância com base em evidências.

Elaborado pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, com apoio da Datapedia, o site reúne **mais de 30 indicadores relacionados à primeira infância em cada um dos 5.570 municípios do Brasil**, para que gestores municipais, estaduais e federais obtenham diagnósticos atualizados sobre a situação das crianças e famílias brasileiras.

Acesse: [www.primeirainfanciaprimeiro.org.br](http://www.primeirainfanciaprimeiro.org.br)

## Uma visão integral sobre as infâncias

Apesar dos avanços legislativos que o Brasil conquistou para proteger os direitos das crianças, a implementação efetiva dessas políticas ainda encontra obstáculos.

Como enfatiza a psicóloga Juliana Prates, considerar as múltiplas primeiras infâncias brasileiras “é fundamental termos não apenas igualdade de oportunidades, mas que percebamos as iniquidades e os momentos de investir na garantia do seu pleno desenvolvimento”.

Além disso, a secretária nacional de Educação Básica do Ministério da Educação (MEC), Kátia Schweickardt, destaca outro desafio: “É necessário construir indicadores para entender como são e estão as múltiplas infâncias”. Ela ressalta a necessidade de atenção às distintas realidades brasileiras – das infâncias ribeirinhas aos grandes centros urbanos; das infâncias pretas e pardas às indígenas – como aprendizado na implementação de políticas adequadas por meio de abordagens específicas e sensíveis, evitando que os mesmos padrões sejam afirmados por todo o Brasil.

No âmbito das políticas de Educação Infantil, a pedagoga e consultora do Unicef Carolina Velho trouxe para o centro do debate o papel fundamental dos estados na promoção da qualidade dessas políticas. Dos cuidados com os equipamentos (prédios, parquinhos, áreas verdes, esgoto e água encanada) até os aspectos pedagógicos (como currículo e oferta de formação aos professores), os estados podem contribuir na perspectiva de ações em escala.

“É fundamental termos não apenas igualdade de oportunidades, mas que percebamos as iniquidades e os momentos de investir na garantia do pleno desenvolvimento das crianças”

Juliana Prates, psicóloga e professora da UFBA



Estes aspectos dialogam diretamente com a importância do começo da vida. Alexandra Brentani, professora do Departamento de Pediatria da Faculdade de Medicina da Universidade de São Paulo (USP), compara o desenvolvimento humano à construção de uma casa: quanto mais sólidas as habilidades desenvolvidas no início da vida, maior capacidade de desenvolvimento terá a criança.

No entanto, como explica o economista e professor do Insper Naercio Menezes, “não é um determinismo, e a criança não está fadada ao fracasso. Mas, ao proteger essa criança, conseguimos maximizar os benefícios a longo prazo”. Por isso, investir em políticas públicas direcionadas às múltiplas primeiras infâncias pode alterar positivamente a trajetória de crianças e famílias, combatendo desigualdades desde o início da vida e contribuindo para a quebra dos ciclos intergeracionais de pobreza.

Brentani também enfatiza que apoiar os responsáveis pelas crianças é essencial. “Investir em programas de parentalidade pode fazer toda a diferença, pois um cuidador consciente sobre a importância da primeira infância melhora sua responsabilidade e sensibilidade, reduz práticas punitivas e aumenta sua autoestima”, explica.

A psicóloga Elisa Altafim, da Universidade de São Paulo de Ribeirão Preto, defende que programas de parentalidade, com a conscientização dos adultos sobre os efeitos de ações punitivas contra crianças e com propostas de estratégias positivas, têm impactos comprovados no combate

**“O Brasil apresenta uma longa trajetória na política da primeira infância, sempre em sintonia com a ciência”**

**Wellington Dias**, ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome do Brasil



**“Investir em programas de parentalidade pode fazer toda a diferença, pois um cuidador consciente sobre a importância da primeira infância melhora sua responsabilidade e sensibilidade, reduz práticas punitivas e aumenta sua autoestima”**

**Alexandra Brentani**, professora de pediatria na USP



à violência infantil. Como exemplo desse desafio, destaca-se um estudo realizado em 2021, no Rio Grande do Sul<sup>4</sup>, no qual 67% das famílias entrevistadas afirmaram adotar práticas negativas, como gritos, chacoalhadas e palmadas, com as crianças.

Outro desafio que evidencia a importância de políticas de parentalidade está relacionado à saúde mental das mães. A sanitária e pesquisadora Marcia Tavares Machado, da Universidade Federal do Ceará, trouxe dados de uma pesquisa com mais de 300 mães que tiveram filhos em 2020, no primeiro ano de pandemia. Após três anos, a prevalência de problemas de saúde mental nas mães permaneceu em 25%. Uma em cada quatro mulheres que deu à luz na pandemia necessita hoje de cuidados psicológicos.<sup>5</sup>

Para que seja possível a garantia de uma infância plena e cuidando de quem cuida, a intersetorialidade tem papel fundamental, especialmente considerando que o desenvolvimento infantil é um processo contínuo e integrado.

O ministro do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome do Brasil, Wellington Dias, ressalta a importância de considerar a perspectiva da primeira infância à integração de diferentes setores, como educação, saúde, povos originários, direitos humanos, igualdade racial e direitos das mulheres.

<sup>4</sup> Fonte: <https://ncpi.org.br/publicacoes/wp10-violencia/>

<sup>5</sup> Dados retirados da reportagem: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/opiniao/2023/06/a-emergencia-nao-chegou-ao-fim-para-as-criancas-nascidas-na-pandemia.html>



"James Heckman, Prêmio Nobel de Economia, afirma que o melhor dos investimentos são programas para primeira infância, já que são poderosamente preventivos e geram as mais altas taxas de retorno frente a qualquer outro investimento"

Katyna Argueta, representante residente do Pnud no Brasil



"Reconhecemos a importância de trabalhar durante a fase de gestação e de realizar acompanhamento desde o início da gravidez. A desnutrição, que costumava ser algo raro, tornou-se mais comum. Lembramos das cenas dos Yanomami que chocaram o Brasil, mas não foram apenas eles; vivemos situações em que perdemos outras crianças nessa fase da vida, e a causa da morte é a desnutrição. Graças às melhorias na nutrição, juntamente com políticas contínuas nas áreas social, de saúde e de vacinação, além do acompanhamento e de uma série de exames realizados, podemos identificar problemas precocemente", declara Dias.

Outro exemplo de política intersetorial são os programas de transferência de renda, que demonstram resultados significativos no desenvolvimento e na saúde da população beneficiada. O Bolsa Família, por exemplo, que contempla famílias de baixa renda inscritas no CadÚnico, ajudou a reduzir em 16% a mortalidade de crianças menores de 5 anos, entre 2006 e 2015.<sup>6</sup>

Essa abordagem intersetorial é sustentada por condicionalidades – atribuições que as famílias beneficiárias precisam cumprir para receber o auxílio. Elas incluem ações como o acompanhamento pré-natal para gestantes, a adesão ao calendário nacional de vacinação, o monitoramento do estado nutricional das crianças menores de 7 anos e a garantia de frequência

<sup>6</sup> Centro de Integração de Dados e Conhecimento para Saúde (Cidacs/Fiocruz Bahia). Conditional cash transfer program and child mortality: A cross-sectional analysis nested within the 100 Million Brazilian Cohort. 2021. Disponível em: <https://journals.plos.org/plosmedicine/article?id=10.1371/journal.pmed.1003509>

escolar mínima para crianças de 4 a 5 anos, bem como para beneficiários de 6 a 18 anos que não tenham concluído a educação básica, entre outras.

"As condicionalidades associadas a essas políticas são uma maneira muito interessante de promover o desenvolvimento infantil, pois não se trata apenas do aumento de renda. Por meio delas, é possível combater a desnutrição, incentivar a realização do pré-natal, garantir que as crianças frequentem a escola e promover práticas de amamentação", explica Brentani.

Nesse contexto, André Quintão, secretário nacional de Assistência Social do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), ressalta: "As condicionalidades são um elemento propulsor de acesso e de cobertura e importantes para garantir a universalidade da assistência".

Além de todos esses benefícios, investir na primeira infância gera retornos econômicos para a sociedade. Segundo James Heckman, economista estadunidense e ganhador do Prêmio Nobel de Economia em 2000, qualificar a educação nessa fase de desenvolvimento é a chave para o crescimento econômico.

Utilizando mais de 35 anos de dados do programa Perry Preschool – uma pré-escola pública de meio período, para crianças em situação de risco social, nos Estados Unidos –, o pesquisador verificou um retorno de 7% a 10% ao ano no valor investido, com base no aumento da escolaridade e do desempenho profissional, além da redução dos custos com reforço escolar, saúde e gastos do sistema de justiça.

Entre os princípios para realizar investimentos públicos eficientes e eficazes que reduzam déficits e fortaleçam a economia, Heckman cita:



**1.** investir em educação, saúde, nutrição e apoio familiar na primeira infância, desde a gestação, é uma estratégia de baixo custo – mesmo durante crises orçamentárias



**2.** priorizar o investimento em educação de qualidade na primeira infância para crianças em risco



**3.** desenvolver habilidades cognitivas e o caráter no início da vida



**4.** fornecer recursos de desenvolvimento para as crianças e suas famílias

Fonte: <https://heckmanequation.org/resource/invest-in-early-childhood-development-reduce-deficits-strengthen-the-economy/>

# É preciso agir juntos: governança colaborativa para a primeira infância

## Desafios e estratégias para governança colaborativa efetiva

As políticas voltadas para a primeira infância têm ganhado destaque na agenda governamental do Brasil nas últimas décadas, impulsionadas por mudanças legislativas e políticas públicas após a Constituição de 1988. No contexto dessa evolução, destaca-se a instituição do pacto federativo para coordenação das competências dos três níveis de governo: União, estados e municípios.

De acordo com o cientista político e professor da FGV Fernando Abrucio, esse arranjo diz respeito às formas de relacionamento entre os níveis de governo a partir de um conjunto de regras e princípios que regulam a distribuição de poderes, responsabilidades e recursos no país. Essa organização político-institucional tem como alicerces a cooperação e colaboração, desempenhando assim um papel essencial na implementação de políticas públicas integradas em um país com escala continental como o Brasil.

No que diz respeito à primeira infância, Abrucio enfatiza a necessidade da cooperação, enunciada por esse pacto, entre os entes federativos. “É muito difícil para os municípios produzirem políticas públicas para a primeira infância no Brasil sem alguma forma de colaboração com o governo federal e os governos estaduais, dada a limitação de recursos e a capacidade administrativa da maioria dos governos municipais”, diz.

Portanto, o pacto federativo desempenha um papel fundamental ao possibilitar um arranjo de cooperação e articulação entre os diferentes níveis de governo, permitindo a criação e a implementação de políticas de primeira infância em um país caracterizado por profundas desigualdades socioeconômicas.

## As responsabilidades de cada ente federativo

A análise de Fernando Abrucio destaca que as políticas destinadas à primeira infância tendem a ser descentralizadas no Brasil, com grande parte das responsabilidades sendo atribuída aos municípios. Educação Infantil, serviços de vacinação e políticas de assistência social são exemplos de políticas cuja implementação acontece no âmbito municipal. Entretanto, a complexidade das demandas relacionadas à primeira infância requer uma colaboração e coordenação eficazes entre os diferentes níveis de governo para que esses municípios tenham condições adequadas para garantir ofertas qualificadas.

Por isso, a colaboração entre a União, os estados e os municípios é essencial para o sucesso das políticas públicas voltadas para a primeira infância. Abrucio destaca três razões principais para essa colaboração: a falta de recursos e capacidade administrativa dos municípios para implementar políticas de primeira infância de forma isolada, a necessidade de

“A União deve promover ativamente a colaboração entre os estados e municípios, enquanto os governos estaduais, dada sua proximidade com os municípios, devem estabelecer mecanismos para cooperar e se articular de maneira mais eficiente com eles. Isso inclui oferecer apoio e induzir a elaboração e implementação de planos municipais voltados para a primeira infância”

Fernando Abrucio, cientista político e professor da FGV





**“Quando se investe nas crianças e em suas famílias, há uma grande capacidade, tanto no presente quanto no futuro, de reduzir vulnerabilidades e desigualdades e promover um país melhor”**

**Fernando Abrucio,**  
cientista político e professor da FGV

coordenação entre as políticas locais e estaduais e a importância do compartilhamento de boas práticas e informações para aprimorar as políticas em todo o país.

Nesse sentido, no âmbito das ações para as crianças e suas famílias, ele defende que o governo federal precisa assumir a responsabilidade de zelar pela implementação do Marco Legal da Primeira Infância e, principalmente, desempenhar um papel crucial no financiamento e apoio aos estados dispostos a colaborar com os municípios. “A União deve promover ativamente a colaboração entre os estados e municípios, enquanto os governos estaduais, dada sua proximidade com os municípios, devem estabelecer mecanismos para cooperar e se articular de maneira mais eficiente com eles. Isso inclui oferecer apoio e induzir a elaboração e implementação de planos municipais voltados para a primeira infância”, diz Abrucio.

A partir dessa discussão, consolida-se o entendimento dos motivos para se construírem ações colaborativas entre os entes para a primeira infância. Porém, a expansão e a melhoria das políticas via colaboração dependem de um modelo de governança que supere alguns desafios de implementação. Abrucio lista três grandes desafios conceituais e práticos a serem enfrentados.

O primeiro desafio é a enorme desigualdade territorial do país. O Brasil apresenta grandes disparidades, seja do ponto de vista das condições socioeconômicas ou das geográficas. “Por exemplo, fazer políti-

ca na região amazônica é muito desafiador devido a razões geográficas, sociais e ambientais”, diz. Essa enorme heterogeneidade e desigualdade implica a necessidade de políticas que induzam e ofereçam apoio aos governos locais, bem como a customização dessas iniciativas.

### As responsabilidades de cada ente



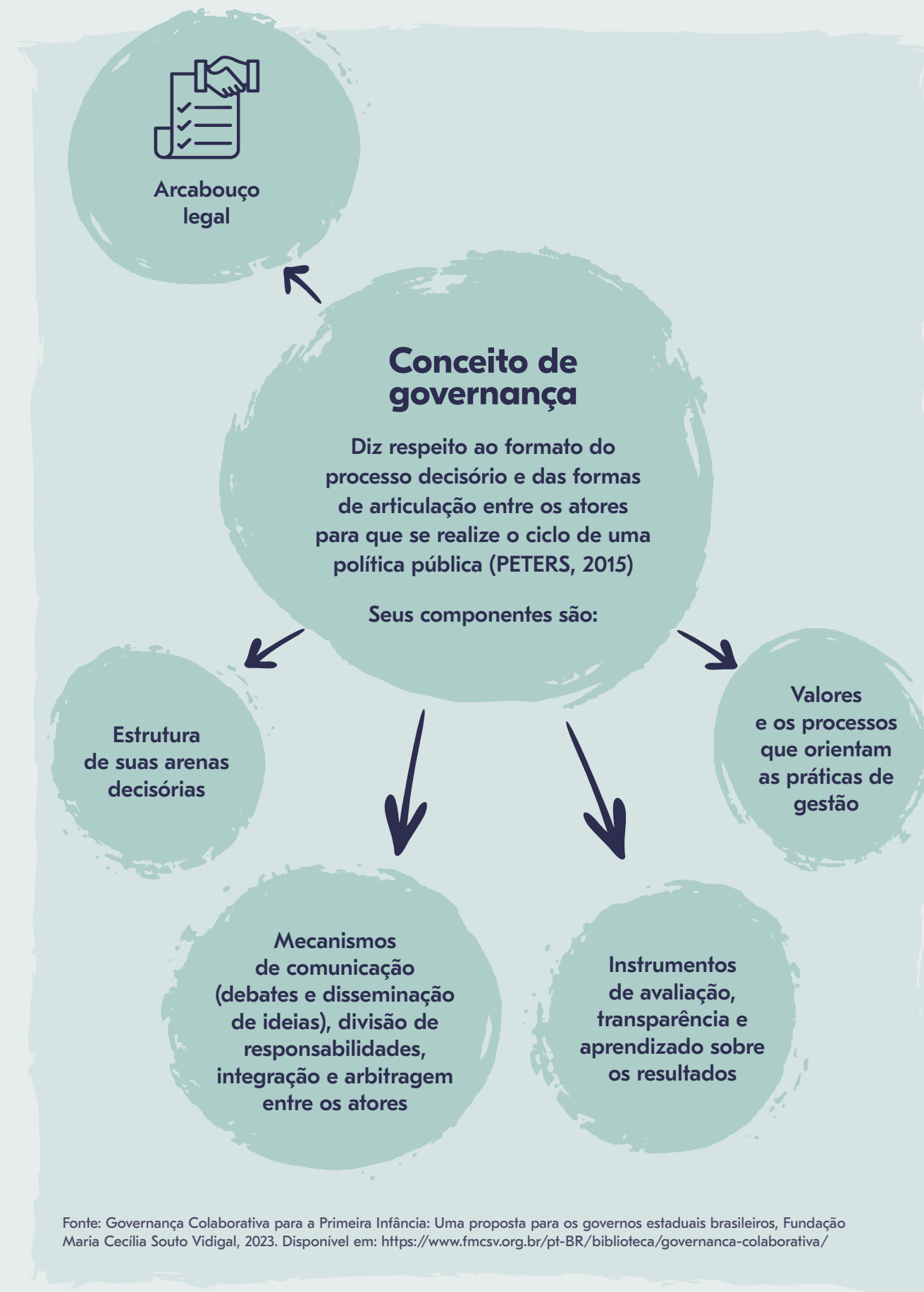
Um segundo desafio é o alto número de responsabilidades do governo federal em relação às políticas sociais, e a primeira infância é uma agenda relativamente recente nesse âmbito. “O Marco Legal da Primeira Infância tem apenas sete anos, o que é um período curto em comparação com outras áreas de políticas públicas”, explica o professor. Segundo ele, é urgente sensibilizar o governo federal para reconhecer que a política da primeira infância pode ser uma política irradiadora, ou seja, com um efeito positivo em cascata sobre outras áreas. “Quando se investe nas crianças e em suas famílias, há uma grande capacidade, tanto no presente quanto no futuro, de reduzir vulnerabilidades e desigualdades e promover um país melhor”, defende Abrucio.

Um terceiro desafio é a necessidade de um ator com capacidade de articular, coordenar e acelerar a implementação de políticas. Embora alguns estados desempenhem esse papel e haja uma crescente conscientização sobre a importância disso, ainda são poucos. A melhor forma para os estados participarem é por meio da estruturação de uma governança colaborativa, essencial para ampliar esse processo.

### Mas o que é a governança colaborativa?

Para uma análise e construção de políticas públicas, a abordagem sistêmica se apresenta como fundamental. Isso requer a definição das relações entre todas as partes de uma política e as interações entre os atores envolvidos. Em outras palavras, é preciso compreender como os agentes públicos e sociais se relacionam e colaboram na promoção de determinadas políticas ou ações nos diversos momentos de uma ação pública.

Para que essa abordagem seja bem-sucedida, é necessário estabelecer uma governança eficiente. A governança, em resumo, refere-se ao formato do processo decisório e às formas de articulação entre os atores para realizar as diferentes fases, muitas vezes concomitantes, de uma política pública. Nesse contexto, diversos componentes são essenciais para concretizar a governança, como ilustrado na figura a seguir:





## O tripé da governança colaborativa

Para implementar a governança das políticas de primeira infância, Fernando Abrucio defende a articulação de atores de dentro e de fora do governo, o que define a governança colaborativa.

A governança colaborativa está estruturada em um tripé, com dimensões essenciais para que os governos estaduais adotem ações e programas que sejam efetivos nas políticas de primeira infância.

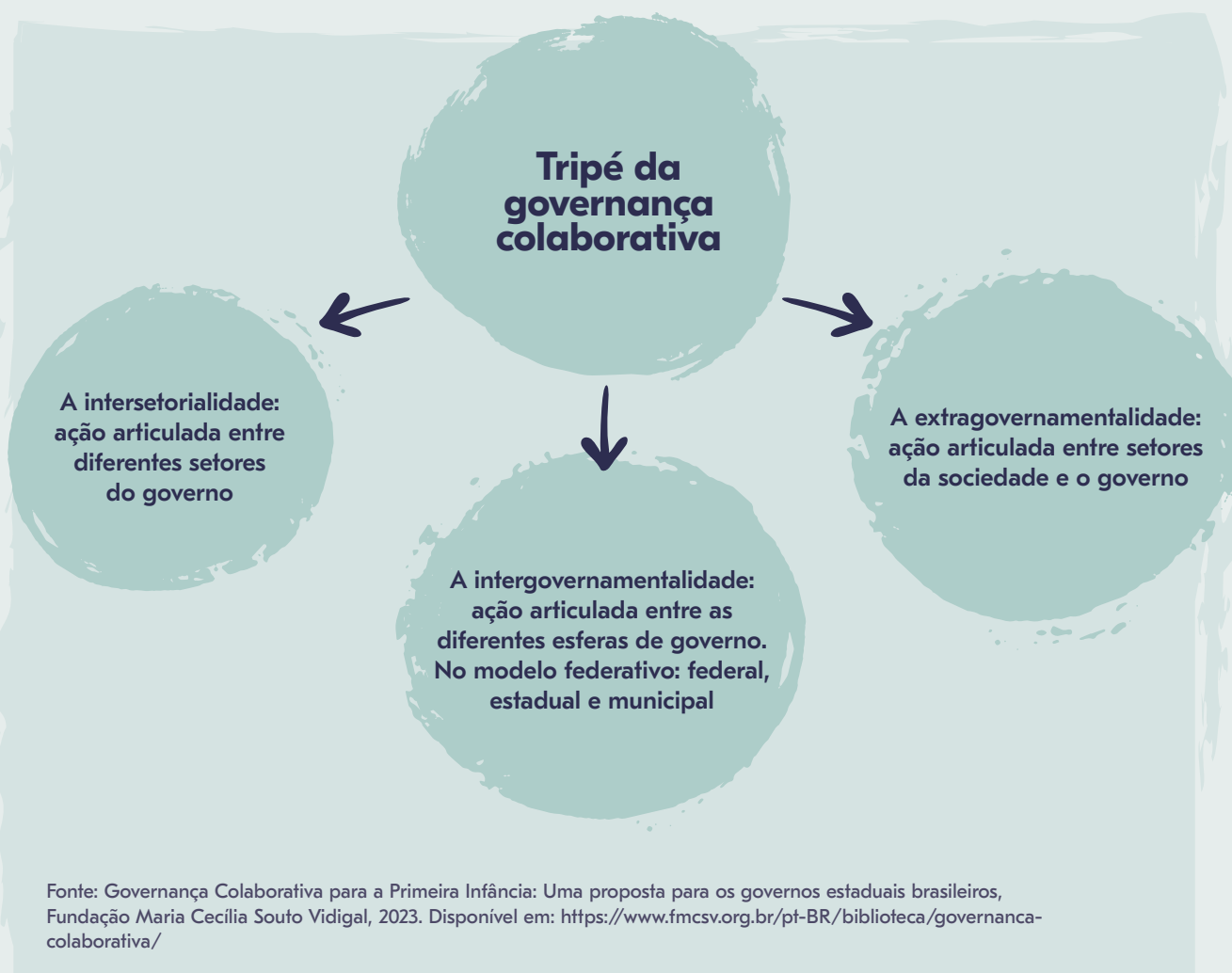
Esse tripé aborda, em primeiro lugar, a dimensão **intergovernamental**, necessária em uma Federação altamente heterogênea e descentralizada, demandando a coordenação de esforços entre os entes federados. Além disso, a primeira infância é intrinsecamente **intersectorial**, exigindo a construção de conexões e sinergias entre diversas áreas governamentais,

especialmente Educação, Saúde e Assistência Social. O terceiro pilar refere-se à **extragovernamentalidade**, reconhecendo a influência significativa que atores externos ao Poder Executivo, incluindo a sociedade civil, exercem sobre as políticas de primeira infância.

Avançar em direção a uma governança colaborativa nas políticas de primeira infância requer a compreensão dos desafios referentes à articulação entre atores, bem como os desafios inerentes à própria política, e o desenvolvimento de estratégias eficazes para superá-los.



**Na publicação Governança Colaborativa para a Primeira Infância: uma proposta para os governos estaduais brasileiros** sugere-se uma lista de instrumentos tanto para acompanhar a implementação das alavancas transformadoras como para avaliar a efetividade das ações derivadas da governança colaborativa.



Fonte: Governança Colaborativa para a Primeira Infância: Uma proposta para os governos estaduais brasileiros, Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2023. Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/governanca-colaborativa/>

## Principais desafios e oportunidades nos estados para a primeira infância

### Nos encontros regionais, os participantes se reuniram para exploração e debate sobre questões cruciais relacionadas à agenda da primeira infância em seus territórios

As perguntas direcionadoras para essas discussões englobaram ampla reflexão das ações em andamento voltadas para a primeira infância em cada estado, identificando os principais desafios enfrentados nesse contexto, bem como oportunidades em potencial.

Além disso, os participantes investigaram como essas ações envolvem diferentes setores governamentais dentro de seus estados, como ocorre a coordenação com os municípios, quais obstáculos impedem uma integração efetiva, entre outros aspectos. Por fim, os representantes dos estados exploraram maneiras de promover essa integração.

Entre os desafios comuns, destacaram-se:



**A necessidade de estabelecer uma governança eficaz das ações de primeira infância, especialmente na relação direta com o grande número de municípios das diferentes regiões.**



**A necessidade de ampliar o número de municípios com Planos Municipais da Primeira Infância.**



**Os altos índices de desigualdades econômicas e sociais, principalmente entre as famílias pretas, pardas e indígenas e também entre as diferentes regiões brasileiras.**



**As barreiras geográficas para atenção à primeira infância presentes ao redor do Brasil, em especial na região Norte.**



**A baixa colaboração entre as diversas secretarias governamentais e o desafio da intersetorialidade, a busca pela integralidade em detrimento da fragmentação no âmbito das políticas públicas.**



**A necessidade de ampliar a capacidade técnica dos estados para atuação direcionada para a primeira infância.**

Por outro lado, as oportunidades também se manifestam de maneira semelhante em todo o país e ganharam destaque:



**O crescente compromisso dos governos estaduais com a primeira infância, mencionando a inclusão dessa agenda em planos de governo.**



**A existência de casos de colaboração estruturada entre governos estaduais e municipais no Brasil.**



**O reconhecimento da relevância e o desejo de ampliar os espaços de diálogo entre os setores.**



**A abertura e o desejo de ampliar o intercâmbio de experiências e aprendizados entre os estados como potência para o fortalecimento da agenda nas regiões.**



**O aumento do número de Planos Estaduais de Primeira Infância.**

Em meio a esses desafios e oportunidades compartilhados, fica evidente a importância da coordenação, da colaboração e do comprometimento para a melhoria do desenvolvimento das crianças em diferentes regiões do Brasil.



## Conclusão: É preciso alcançar as múltiplas infâncias

### Que as iniciativas e políticas públicas para a primeira infância atendam famílias e crianças de forma efetiva, equitativa e transformadora

Os números são inquietantes: segundo dados da Pnad (2021), tínhamos 7,8 milhões de crianças em situação de pobreza e 2,2 milhões em situação de pobreza extrema<sup>7</sup>. A falta de acesso a serviços de qualidade na primeira infância amplia as lacunas sociais e perpetua a pobreza de geração em geração. Esta realidade é um chamado urgente à ação.

“É imperativo que nossa sociedade se caracterize pelo cuidado. O governo deve assumir essa responsabilidade em todas as áreas. Mesmo diante das conquistas do século XX, nossa consciência social e ética política nos aponta que precisamos elevar nosso compromisso em cuidar das crianças e garantir que elas exerçam plenamente seus direitos como cidadãos em desenvolvimento”

**Vital Didonet**, representante da Rede Nacional Primeira Infância



<sup>7</sup> IBGE: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2021. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 2023.

É nesse ponto que a colaboração se torna não apenas uma escolha, mas também um imperativo. A construção de políticas públicas satisfatórias para a primeira infância requer um compromisso conjunto de todos os setores da sociedade, além das esferas políticas e governamentais.

Os diferentes níveis de governo devem trabalhar juntos para promover o bem-estar das crianças nos primeiros anos de vida. Tanto o governo federal quanto os governos estaduais e municipais têm seus papéis definidos nesse esforço conjunto. O governo federal tem possibilidade de avançar com a pactuação de uma política nacional de primeira infância, integrá-la nas agendas públicas, coordenar sua implementação e monitorar com base em resultados. Os governos estaduais têm oportunidade de, proativamente, coordenar e cooperar com os municípios, estabelecendo comitês intersetoriais, fornecendo assistência técnica e recursos financeiros. Os governos municipais têm a missão de elaborar planos municipais, criar comitês de governança, incentivar a participação da comunidade e garantir acesso a serviços de qualidade. É no nível local que as ações públicas efetivamente tocam as vidas das famílias e crianças e são a peça-chave neste quebra-cabeça.

A colaboração entre os diferentes setores e atores deve ser ágil, flexível e sensível às realidades específicas de cada localidade, especialmente nas áreas que atendem famílias vulnerabilizadas. Com isso, a sociedade civil desempenha um papel fundamental ao promover conscientização, advogar pela igualdade de oportunidades, fortalecer políticas específicas para grupos vulnerabilizados, participar na formulação de políticas, contribuir com conhecimentos e experiências e participar ativamente em órgãos de decisão relacionados à primeira infância.

Somente por meio dessas ações coletivas, entre os níveis de governo e com a sociedade civil, podemos superar as desigualdades e criar um país onde todas as crianças tenham a oportunidade de se desenvolver e prosperar.

Como destaca Vital Didonet, representante da Rede Nacional Primeira Infância: “É imperativo que nossa sociedade se caracterize pelo cuidado. O governo deve assumir essa responsabilidade em todas as áreas. Mesmo diante das conquistas do século XX – no que diz respeito ao conhecimento, à experiência e às políticas públicas –, nossa consciência social e ética política nos aponta que precisamos elevar nosso compromisso em cuidar das crianças e garantir que elas exerçam plenamente seus direitos como cidadãos em desenvolvimento”.

# Um chamado para a ação colaborativa

Tanto as crescentes evidências científicas quanto a nossa legislação apontam para a prioridade absoluta das crianças. Os indicadores do nosso país mostram que avanços foram feitos, mas ainda há, contudo, enormes disparidades e adversidades que afetam crianças pequenas e suas famílias em diferentes contextos.

Ao longo dos últimos anos temos nos dedicado intensamente a contribuir para o desenvolvimento da primeira infância no nosso país. O projeto Trilhas de sensibilização para a primeira infância nos estados e no governo federal faz parte desse desafio e busca chamar a atenção dos gestores que acabam de assumir novos mandatos nos estados e na União para a centralidade de garantir que todas as meninas e todos os meninos tenham acesso a cuidados e proteção, à Educação Infantil de qualidade e ao desenvolvimento pleno na primeira infância, entre outros direitos.

Nosso agradecimento a cada um dos presentes e de nossos parceiros dos diferentes setores que trouxeram a sua parcela inestimável de contribuição para que essa imersão com atores, que têm a capacidade a cada dia de escolher e agir pela primeira infância, fosse possível. Não saímos os mesmos dessa experiência: ao final de cada um dos quatro eventos tivemos a possibilidade de mergulhar nas diferentes realidades regionais, aprender com os saberes e as experiências compartilhados e identificar os desafios e as oportunidades comuns para as primeiras infâncias e suas especificidades.

Também vimos o senso de urgência e a consciência de que há muito a ser feito para o fortalecimento da causa. Tão importante quanto

a radiografia de onde estamos e as razões para agir foi o trabalho em conjunto na busca por caminhos possíveis, sem fórmula mágica ou receita pronta.

Nos estados, vimos autorreconhecimento como protagonistas estratégicos para o desenvolvimento infantil do nosso país; assim como a reafirmação da União no compromisso por zelar e fortalecer os marcos e políticas existentes na área, quanto a elaborar novas políticas diante do aumento das desigualdades.

Em todos os times presentes, foi também evidente a inquietação em querer fazer mais e melhor, atravessar fronteiras, conhecer o que o outro faz e criar alicerces coletivos.

A importância da parceria entre os entes da Federação no exercício de transformar a cooperação e colaboração preconizadas pelo pacto federativo em realidade é essencial para construção de caminhos plurais, protetivos e promotores do desenvolvimento das crianças. Também o é para o combate da pobreza, da violência, das desigualdades e das múltiplas adversidades às quais as crianças e suas famílias estão expostas.

Os eventos, que tiveram a participação de todos estados e da União, reunindo quase 300 gestores, marcaram o início de uma jornada que ainda conta com módulos formativos para incrementar a capacidade técnica e ampliar o diálogo entre os estados para ação prioritária em prol da primeira infância.

Além dos aprendizados compilados aqui, a íntegra dos quatro eventos pode ser acessada no nosso canal do YouTube, na opção “Ao vivo”.

**Nosso agradecimento a todas e todos que estiveram conosco!**

**Marina Fragata Chicaro**  
Diretora de Conhecimento Aplicado  
Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

Realização



FUNDAÇÃO  
Maria Cecília  
Souto Vidigal

Parceria



ISBN: 978-65-85375-05-4

CDL



9 786585 375054