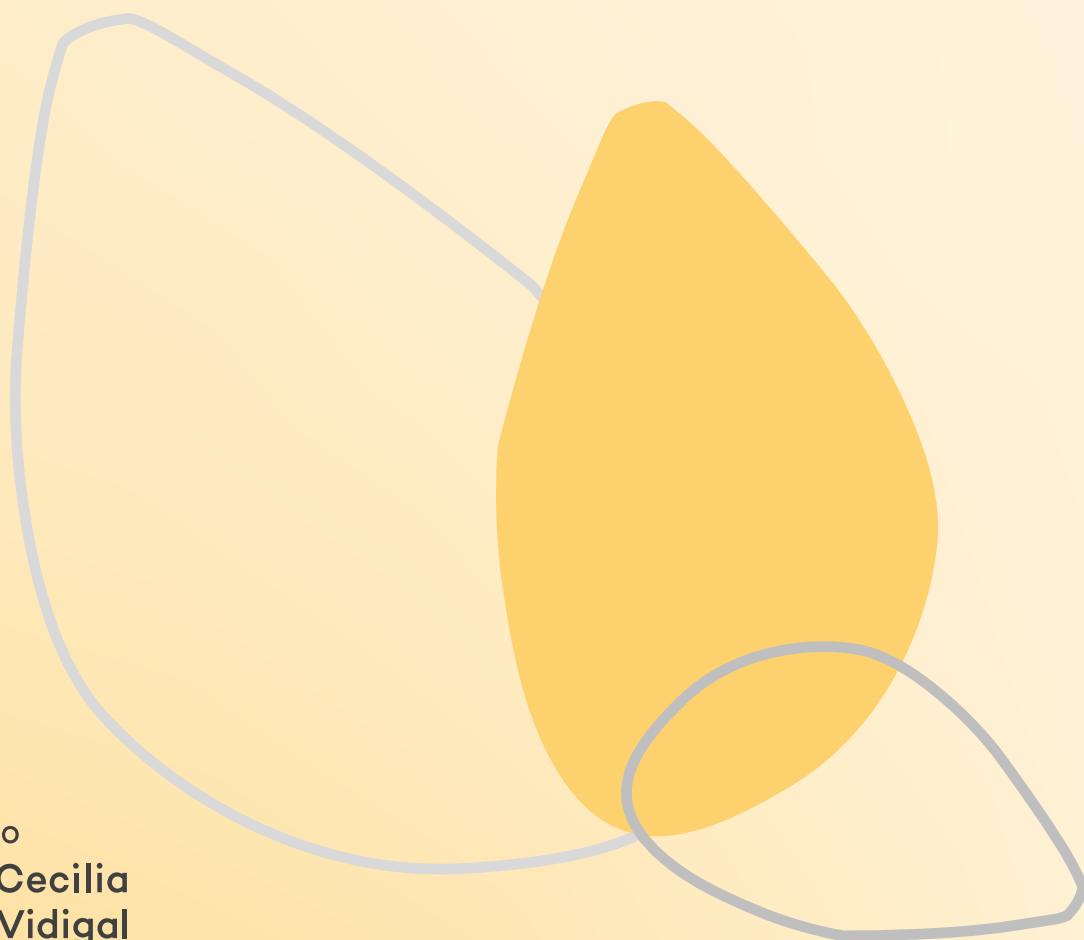


GUIA DE OPERACIONALIZAÇÃO

Políticas de Transferência de Renda para o Desenvolvimento da **Primeira Infância** no seu Estado



FUNDAÇÃO
Maria Cecília
Souto Vidigal



GUIA DE OPERACIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA PARA O DESENVOLVIMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA NO SEU ESTADO

é uma publicação da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal. Ela foi elaborada em parceria com Vitor Pereira e outros pesquisadores convidados, a partir da análise de dados secundários e de uma ampla revisão da literatura nacional e internacional sobre primeira infância e transferência de renda.

DIREITOS E PERMISSÕES

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

SUGESTÃO DE CITAÇÃO

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2024).

Guia de Operacionalização de Políticas De Transferência De Renda Para O Desenvolvimento Da Primeira Infância No Seu Estado

REALIZAÇÃO

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
www.fmcsv.org.br



EQUIPE DE PESQUISA

Coordenação:

Vitor Pereira

Pesquisadores:

Beatriz Alquéres
Bianca Carrasco
Dandara Ramos
Gustavo Moreira
Leficia Bartholo
Matheus Leal
Marina Palma
Rafael Pontuschka
Soraya Roman
Vitor Pereira

DIAGRAMAÇÃO

Marília Filgueiras

REVISÃO TEXTUAL

Lauzenir Guedes Fragoso

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.

SOBRE A FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL

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.

INICIATIVA

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

CEO

Mariana Luz

DIRETOR DE OPERAÇÕES

Leonardo Hoçoya

DIRETORA DE CONHECIMENTO APLICADO

Marina Fragata Chicaro

DIRETORA DE COMUNICAÇÃO E RELAÇÕES GOVERNAMENTAIS

Paula Perim

CONHECIMENTO APLICADO

Karina Fasson, gerente
Marcelo Kaique, analista
Ingrid Novais, estagiária

COMUNICAÇÃO

Sheila Ana Calgaro, gerente
Allan Matos de Souza, analista

AGRADECIMENTO

Ana Cipriano
Beatriz Abuchaim
Mariana Montoro Jens

SUMÁRIO



Apresentação 4

Objetivo 8

Implementação 12

↳ **Diagnóstico 16**

↳ **Operacionalização 19**

Formulação: definição dos objetivos do programa 19

Público-alvo 21

Valor do benefício 22

Condicionalidades 26

Base de dados 28

Financiamento 29

Pagamento do benefício 30

Recursos humanos 31

Comunicação 32

↳ **Monitoramento e avaliação 33**

↳ **Estratégia de governança e colaboração 36**

Colaboração e engajamento: intergovernabilidade 36

Gestão entre diferentes áreas: intersectorialidade 37

Extragovernamentalidade: parcerias estratégicas 38

Legislação 39

Conclusão 40

Anexo 42

Referências 48



APRESENTAÇÃO

A primeira infância, período que vai da gestação aos seis anos de idade, é um momento crítico para o desenvolvimento humano, com impactos significativos nos aspectos cognitivo, social, emocional e físico da criança. É uma fase fundamental para o estabelecimento de bases sólidas para toda a vida. Dessa forma, é dever do Estado, com absoluta prioridade, formular políticas públicas voltadas para essa faixa etária, garantindo o acesso

das crianças e de suas famílias a serviços de qualidade e oportunidades que possam contribuir para seu desenvolvimento integral.

Na última década, houve um aumento expressivo de iniciativas voltadas para a primeira infância em diversas áreas e por diferentes atores no Brasil. Destacam-se programas e projetos em saúde, educação, assistência social, cultura e lazer liderados tanto pelos governos quanto sociedade civil e setor privado.

Diferentes normativas resguardam os direitos das crianças e dos adolescentes no nosso País. Desde a Constituição Federal de 1988, que no artigo 227 versa sobre a prioridade absoluta dessa população, ao Estatuto da Criança e do Adolescente, entre outros. Em 2016, foi aprovado o Marco Legal da Primeira Infância, importante conquista que estabelece princípios e diretrizes para a formulação de políticas públicas para a promoção e proteção dos direitos das crianças de 0 a 6 anos. O Marco Legal da Primeira Infância reconhece a importância dos primeiros anos de vida e estabelece a necessidade de

garantir o desenvolvimento integral das crianças nessa fase, por meio de ações intersetoriais e de cooperação entre os diversos atores envolvidos. Ele prevê a criação de programas e serviços especializados, bem como a oferta de apoio às famílias, visando proporcionar um ambiente favorável ao pleno desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e social das crianças. Além disso, o marco legal também enfatiza a importância da participação da família e da comunidade no cuidado e na educação das crianças, reconhecendo a família como principal agente de proteção e cuidado na primeira infância.

Considerando as evidências científicas que apontam para a importância de políticas para essa faixa etária e a absoluta prioridade na garantia de direitos assegurada pela nossa legislação, há um grande potencial de ampliação e aperfeiçoamento da atuação dos governos estaduais em relação a incentivos diretos, consistentes e permanentes para o fomento de políticas de desenvolvimento da primeira infância.

De forma geral, as políticas para a primeira infância são implementadas majoritariamente pelos governos municipais. A atuação dos governos estaduais ainda é tímida, embora os estados tenham papel fundamental de fomento e coordenação de ações voltadas à primeira infância.

Os estados têm uma posição estratégica importante no sistema federativo brasileiro, uma vez que estão mais próximos dos municípios do que o governo federal. Essa aproximação faz com que a relação entre governadores e prefeitos seja mais frequente e interdependente do que a relação entre prefeitos e o Presidente da República. Como municípios pequenos possuem, em alguns casos, menor capacidade técnica e financeira para atuar de forma isolada em ações estruturais para primeira infância, a colaboração estado-municípios pode contribuir para o suprimento de necessidades e potencializar resultados. Mesmo aqueles com alta capacidade técnica e financeira, também podem potencializar as ações via colaboração. Além disso, estados possuem maior capacidade

financeira do que municípios para implementar políticas de complementação de renda a famílias em vulnerabilidade social.

No Brasil, os programas de transferência de renda estaduais especialmente voltados para a primeira infância são relativamente recentes, e visam garantir condições mínimas de sobrevivência e desenvolvimento para famílias com crianças que vivem em situação de extrema vulnerabilidade socioeconômica.

As inúmeras desigualdades que afetam as crianças na primeira infância e suas famílias são marcantes na história do País e a pandemia de Covid-19 se somou a esse contexto, sendo especialmente prejudicial às crianças na primeira infância, principalmente àquelas mais vulnerabilizadas¹. A fome voltou a ser realidade para muitas famílias que se viram sem emprego formal², as escolas fechadas deixaram efeitos no desenvolvimento e aprendizado, bem como a cobertura vacinal - que já vinha em queda - despencou.

Políticas estaduais de transferência de renda podem contribuir para, pelo menos, dois objetivos: o primeiro é evitar que as crianças de 0 a 6 anos estejam expostas à insegurança alimentar (que pode causar grandes prejuízos ao desenvolvimento³), garantindo os nutrientes básicos para um desenvolvimento saudável na primeira infância. O segundo é induzir o fortalecimento do desenvolvimento infantil por meio da ampla oferta de serviços essenciais às famílias beneficiárias, como os de



Para saber mais sobre a governança colaborativa para a primeira infância, acesse:

GOVERNANÇA COLABORATIVA PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

1. Sobre o impacto da pandemia em relação à educação das crianças brasileiras, ver: [Desigualdade e Impactos da COVID-19 na atenção à primeira infância e Learning loss and learning inequality during the Covid-19 pandemic](#)
2. Sobre o impacto da pandemia em relação à segurança alimentar e nutricional dos brasileiros, ver: [II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de COVID-19 no Brasil e Pobreza e Segurança Alimentar no Brasil durante a Pandemia](#)
3. Sobre os impactos da fome durante a primeira infância em relação ao desenvolvimento, ver: [Adult consequences of growth failure in early childhood](#)

saúde, educação, assistência social e outros. Ambos os objetivos se inserem na agenda prioritária de direitos da criança.

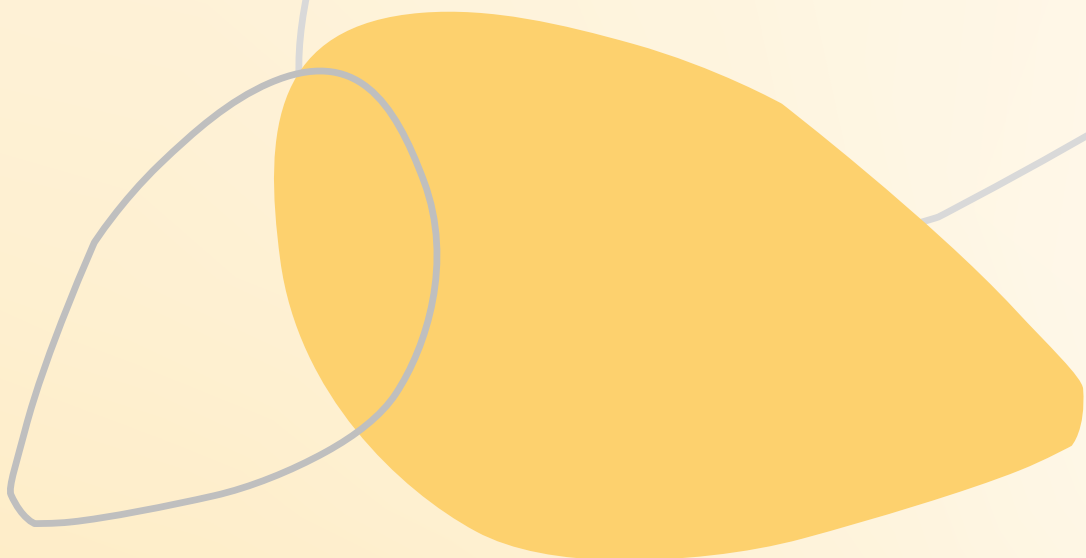
Os governos estaduais possuem mecanismos institucionais estabelecidos para colaborar com os municípios na implementação de políticas públicas, incluindo a transferência de recursos, definição de normas e procedimentos, bem como disseminação de informações e boas práticas.

Não há um único formato para a elaboração e implementação de tal política pública. Afinal, as distintas realidades no País exigem diferentes estratégias. No entanto, há pontos relevantes que são comuns a todos os programas e que, por meio deste guia, buscaremos estruturar de forma a

facilitar a disseminação e o conhecimento por parte das lideranças e gestores públicos.

Esperamos que o guia possa auxiliar governos estaduais a se organizarem para poder desenhar e implementar bons programas de transferência de renda com foco na primeira infância, capazes de não só protegerem as crianças da privação monetária durante um período crítico de seu desenvolvimento, mas de também estimular seu desenvolvimento físico, motor, intelectual e social. Nesse sentido, este guia surge como um instrumento fundamental para orientar os governos estaduais nesse processo, destacando a importância do olhar intersetorial e da atuação conjunta para o sucesso das políticas.

“ Para poder desenhar e implementar bons programas de transferência de renda com foco na primeira infância, capazes de não só protegerem as crianças da privação monetária durante um período crítico de seu desenvolvimento, mas de também estimular seu desenvolvimento físico, motor, intelectual e social. ”



OBJE TIVO

Este guia tem como objetivo disseminar aprendizados e caminhos para a implementação de políticas de transferência de renda para o desenvolvimento da primeira infância (PTRPI)

O guia foi elaborado a partir de experiências que já estão em curso no Brasil⁴, e é fruto de um mapeamento de políticas de transferência de renda no país, diversas conversas com gestores de tais programas voltados à primeira infância, aprendizados de uma extensa pesquisa sobre os impactos do Programa Bolsa Família sobre nutrição infantil e simulações de impacto de diferentes desenhos de programas estaduais sobre a pobreza infantil.

Cinco grandes motivações nos mobilizaram para elaborá-lo:

1 A ampla evidência científica dos efeitos negativos da pobreza durante a primeira infância sobre o desenvolvimento humano, em particular sobre os impactos de longo prazo da desnutrição infantil durante a primeira infância.

2 O potencial protetor das transferências de renda contra os efeitos da pobreza e os choques de renda, ao permitir que a família tenha recursos para comprar bens (como alimentos nutritivos, água limpa, brinquedos, livros), ao diminuir o estresse financeiro e a pressão psicológica sobre os pais e cuidadores, e ao prover estímulos para investir na saúde e educação das crianças.

3 A crescente evidência de que a combinação de programas de transferência de renda acoplados a serviços de qualidade voltados à primeira infância, como serviços básicos de saúde, boas creches e programas de parentalidade positiva, possuem alto potencial de estimular o desenvolvimento na primeira infância.

4 O entendimento do papel central dos estados como protagonistas das mudanças positivas para as múltiplas infâncias do País, tanto como formuladores e implementadores de políticas de transferência de renda para a primeira infância, mas também como apoiadores estratégicos das ações sobre a primeira infância implementadas pelos municípios.

5 A possibilidade de reduzir e até mesmo eliminar a pobreza infantil no Brasil por meio da ação conjunta e prioritária dos governos estaduais com o governo federal.

O guia traz um passo a passo bastante sucinto sobre os elementos necessários para a implementação de tais programas.

Boa leitura.

O termo “pobreza infantil” presente neste Guia se refere mais especificamente à renda, ou seja, à pobreza monetária. Ainda assim, é importante considerar as múltiplas dimensões da pobreza sobre as famílias em situação de vulnerabilidade com crianças na primeira infância. Para mais informações sobre pobreza multidimensional acessar:

AS MÚLTIPLAS DIMENSÕES DA POBREZA NA INFÂNCIA E NA ADOLESCÊNCIA NO BRASIL

4. Para conhecer os programas estaduais de transferência de renda voltados à Primeira Infância existentes em dezembro de 2022, acesse o [Anexo](#)



OS RESULTADOS DA PESQUISA PODEM SER ACESSADOS NO SUMÁRIO EXECUTIVO DISPONÍVEL EM FMCSV.ORG.BR

PRINCIPAIS RESULTADOS ENCONTRADOS NA PESQUISA

✔ A pobreza hoje no Brasil está concentrada na primeira infância.

Utilizando os dados da 5ª visita da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC) de 2022 e uma linha de pobreza de R\$ 300,00⁵ por pessoa, verifica-se que, na ausência de programas de transferência de renda como o Bolsa Família, quase uma a cada quatro crianças brasileiras na primeira infância (24%) estaria em situação de pobreza.

✔ Ainda há espaço para complementação e melhorias nos programas de transferência de renda já existentes.

Foi verificado que, na ausência de programas de transferência de renda como o Bolsa Família, quase uma a cada quatro crianças brasileiras na primeira infância (24%) estaria em situação de pobreza. Com o novo Bolsa Família, a porcentagem de crianças na primeira infância na pobreza cai para 13%. Isso significa que, mesmo após o Bolsa Família, ainda temos pouco mais de dois milhões e setecentas mil crianças vivendo em situação de pobreza.

✔ Valores mais altos do benefício têm o potencial de reduzir a desnutrição de grávidas e crianças menores de 2 anos de idade.

Foi analisado o impacto de aumentos dos valores do Bolsa Família sobre indicadores nutricionais das crianças acompanhadas pelo programa, utilizando uma base de dados de peso e altura das crianças até então pouco explorada em outros estudos⁸. Os resultados da pesquisa indicam que aumentos do valor do Bolsa Família geraram uma queda dos indicadores de desnutrição de crianças menores de 2 anos de idade. Para as crianças menores de 1 ano, observamos um aumento do peso ajustado por altura e do índice de massa corporal, assim como uma redução da desnutrição crônica (altura baixa para a idade). Para as crianças entre 1 e 2 anos de idade, estimamos uma redução significativa na desnutrição aguda (baixo peso para a idade). A redução da desnutrição, no entanto, não acontece em todos os anos da nossa amostra, o que nos leva a concluir que, embora complementações adicionais dos valores das transferências de renda sejam uma condição importante e necessária para que famílias em vulnerabilidade possam garantir a segurança alimentar de suas crianças, por si só não são suficientes.

5. O valor de R\$ 300,00 foi obtido por meio do estudo de Lara-Ibarra e coautores (2021), que calculou o valor necessário por pessoa no Brasil para satisfazer uma dieta mínima em termos de calorias. O estudo utilizou os dados da Pesquisa de Orçamentos Familiares do IBGE, e encontrou um valor de R\$ 258,00 por pessoa, em valores de 2018. Aplicando-se a inflação acumulada entre 2018 e 2022, o valor da linha de pobreza alimentar ficaria próximo a R\$ 300,00.

✔ **Para ter sucesso e efeito desejado na implementação de políticas de transferência de renda para redução da pobreza, é preciso considerar cuidadosamente a priorização dos beneficiários para participação no programa.**

Após a reformulação do programa Bolsa Família, uma vez que o valor transferido por família pelo governo federal é o maior desde a criação do programa, a tendência é que o impacto dos governos estaduais de transferirem valores pequenos adicionais para as mesmas famílias beneficiárias do Bolsa seja bastante reduzido.

Neste sentido, é preciso ser criterioso e estratégico no estabelecimento do público-alvo dos programas. Como já mencionado acima, o impacto positivo da transferência de renda na redução da desnutrição infantil será maior nas famílias com gestantes e crianças menores de 3 anos completos. Considerando, portanto, esse grupo, a pesquisa ainda traz como potenciais alvo de impacto para as transferências do governos estaduais os seguintes subgrupos, nessa ordem de prioridade:

Primeiro, incluir (temporariamente) famílias que são elegíveis ao Bolsa Família, mas que por algum motivo ainda não participam do programa, devido a erros de inclusão e cadastramento no CadÚnico que podem ser sanados com programas de busca ativa de famílias. Segundo, devem ser incluídas famílias em situação de pobreza que não participam do programa Bolsa Família porque sua renda é ligeiramente superior ao limite de inscrição.

Por último, é ainda possível complementar a renda das famílias que recebem o Bolsa Família até que o valor da renda familiar *per capita* pós transferências fique acima do limite para que a família seja considerada pobre.

✔ **Políticas de transferência de renda são mais eficazes para a redução da pobreza quando vão além da mera redução da fome e são elaboradas sob a perspectiva do desenvolvimento integral da criança.**

Os resultados chamam a atenção para a importância de se olhar a primeira infância de forma ampla, em suas múltiplas facetas, garantindo que serviços de saúde, educação, assistência social, cultura, direitos humanos, esporte e lazer, entre outros, sejam implementados com qualidade para os beneficiários. Como mostra a literatura, de forma complementar e indispensável, outras ações precisam estar conjugadas à transferência dos recursos e o Estado tem papel central para ampliação de acesso de qualidade da atenção às crianças pequenas e suas famílias.

✔ **Uma simulação de cenários de diferentes desenhos de transferência de renda mostrou que é possível reduzir a pobreza infantil.**

O estudo quantitativo traz uma simulação do impacto que diferentes desenhos de transferências estaduais teriam sobre a diminuição da pobreza infantil. Além de simular a redução da porcentagem de crianças em pobreza, simula também o custo fiscal de implementação para cada estado, comparando o custo de cada desenho com a receita estadual de arrecadação de impostos.



IMPLEMENTAÇÃO

O pleno desenvolvimento durante a primeira infância depende de muitos fatores: uma nutrição adequada, estímulos e interações dos pais e cuidadores, boas condições de saúde e um ambiente seguro e acolhedor para o desenvolvimento físico, cognitivo e emocional da criança.

A pobreza é um fator de risco, uma violação de direitos. A falta de recursos materiais e as preocupações que a pobreza traz podem diminuir a capacidade cognitiva⁶, além de potencial-

mente levar a um ambiente de maior estresse tóxico em casa⁷. As pressões, preocupações e a fadiga física dos cuidadores podem também diminuir a disponibilidade para interagir de forma afetiva e positiva com as crianças. A certeza de disponibilidade de uma renda mínima dá suporte para que a família possa se planejar adequadamente, permitindo que cuidadores tomem decisões menos tensionadas e, por isso, fiquem menos expostos a adversidades.

A transferência de renda, isoladamente, garante que a família tenha recursos em mãos para comprar alimentos e possa se planejar em um ambiente de menor pressão. Porém, se a criança não tem seu peso, altura e marcos do desenvolvimento monitorados, se não dispõe de moradia, acesso a serviços de saúde, assistência social e educação infantil de qualidade, se a família não recebe informações sobre amamentação e boas práticas alimentares, torna-se ainda mais difícil assegurar que a criança tenha suas necessidades mínimas de desenvolvimento atendidas. Em resumo, segundo a proposta do Nurturing Care⁸ - iniciativa liderada pela Organização Mundial de Saúde, pelo Banco Mundial e pelo Unicef -, para atingir seu pleno potencial, as crianças precisam de cinco dimensões de cuidados, trabalhados de forma intersetorial: boa saúde, nutrição adequada, aprendizagem desde os primeiros anos, segurança/proteção e cuidados responsivos. A transferência de renda, portanto, para ser efetiva nessas dimensões, precisa ser acompanhada do acesso aos serviços públicos aos quais a criança tem direito.

6. Ver: *Poverty Impedes Cognitive Function*

7. Estudos mostram que crianças em pobreza possuem níveis mais elevados de marcadores de estresse, como cortisol. Ver: *Family Life Project Key Investigators. Allostasis and allostatic load in the context of poverty in early childhood*

8. Saiba mais sobre a iniciativa Nurturing Care em nurturing-care.org

A implementação de programas de transferência de renda para primeira infância requer uma abordagem multifacetada e intersetorial, por meio de diversas ações de naturezas distintas. Além disso, como os serviços públicos de saúde, educação, assistência social, cultura, moradia, saneamento e direitos humanos são geridos pelos municípios, é necessária também a colaboração entre governos estaduais e municipais. Por último, a solidez da implementação desses programas depende da articulação entre o setor público e a sociedade civil, seja para angariar apoio político

para colocar o tema da pobreza infantil na agenda pública, seja para aproveitar conhecimentos e suporte técnico de organizações que trabalham com a temática da primeira infância. A intersetorialidade (ação articulada entre diferentes setores do governo), a intergovernabilidade (articulação entre governos federal, estadual e municipal) e a extragovernabilidade (articulação entre o setor público e a sociedade civil) formam os pilares da governança colaborativa que devem nortear a implementação de programas de transferência de renda para a primeira infância.

“ A implementação de programas de transferência de renda para primeira infância requer uma abordagem multifacetada e intersetorial, por meio de diversas ações de naturezas distintas. ”



Para saber mais sobre a governança colaborativa para a primeira infância, acesse:

GOVERNANÇA COLABORATIVA PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

Com o objetivo de proporcionar uma compreensão mais clara sobre as ações necessárias para implementar programas estaduais de transferência de renda voltados à primeira infância, podemos categorizá-las da seguinte maneira:

1

Diagnóstico:

Ações que envolvem a análise e compreensão da situação atual, identificando as necessidades e desafios enfrentados pelas famílias e crianças na primeira infância. É essencial coletar dados e informações relevantes para embasar ações futuras.

2

Operacionalização:

Ações críticas que abrangem desde a mobilização de recursos humanos, financeiros e materiais necessários até a execução das atividades conforme planejado. Também inclui a definição de procedimentos operacionais que garantam a efetivação do programa de transferência de renda.

3

Monitoramento e avaliação:

É fundamental acompanhar de perto a implementação do programa, verificando se as ações estão sendo executadas conforme planejado e se estão alcançando os resultados esperados. Estabelecem-se indicadores de monitoramento e avaliação para verificar se o programa está sendo implementado como foi planejado, se os recursos estão sendo aplicados, se há falhas na implementação, como para mensurar o impacto do programa na vida das crianças e famílias. Com base nos dados coletados, podem ser realizados ajustes e melhorias contínuas, visando potencializar a eficácia do programa.

4

Estratégia de governança e colaboração:

Aquelas que são essenciais para garantir uma implementação eficiente dos programas. Isso envolve a definição clara de estratégias de governança, atenção à legislação, comunicação, etc.

▶ IMPLEMENTAÇÃO

DIAGNÓSTICO

Para que uma política pública seja bem-sucedida, é preciso compreender o ponto de partida e, por isso, começar com um diagnóstico local é imprescindível

O diagnóstico permite que as autoridades identifiquem as necessidades específicas da população e, assim, desenvolvam soluções focadas na real necessidade existente.

Em relação ao desenvolvimento da primeira infância, caso não tenha havido um diagnóstico prévio ou um planejamento estratégico adequado, é recomendável iniciar um processo de levantamento de informações relevantes em diferentes áreas que impactam o desenvolvimento integral de uma criança.

De acordo com as entrevistas e com a análise do material pesquisado (ver sumário executivo mencionado), alguns dos campos e informações a serem levantadas são:

Desigualdades territoriais

- ✔ Desagregação dos dados por:
 - raça/cor, etnia;
 - nível socioeconômico;
 - região (urbana/rural).
 - município.

Assistência social

- ✔ Quantidade de crianças no estado em situação de extrema pobreza, segundo o Cadastro Único.
- ✔ Quantidade de crianças em situação de pobreza.
- ✔ Quantidade de crianças beneficiárias do Programa Bolsa Família⁹.
- ✔ Quantidade de crianças cadastradas no CadÚnico.
- ✔ Tendência recente da pobreza infantil no estado.
- ✔ Proporção de domicílios em insegurança alimentar e nutricional.
- ✔ Evolução da pobreza no estado de acordo com a PNADC/IBGE.
- ✔ Quantidade de municípios que implementam programas de Visitação Domiciliar, Serviço Família Acolhedora e Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV).
- ✔ Evolução da quantidade de notificações de casos de violência contra crianças no estado.
- ✔ Presença de CRAS e CREAS no território.

⁹. Programa Bolsa Família 2023: www.planalto.gov.br

Saúde

- ✔ Evolução da cobertura da vacinação infantil no estado.
- ✔ Quantidade de internações por desnutrição.
- ✔ Evolução de indicadores-chave de saúde infantil, como mortalidade, morbidade e internação por outros motivos além da desnutrição, acompanhamento do crescimento, aleitamento materno e alimentação complementar saudável, atenção integral a crianças com agravos prevalentes na infância e com doenças crônicas, entre outros indicadores.
- ✔ Evolução dos indicadores de saúde da mulher durante a gestação, como casos de diabetes gestacional, pré-eclâmpsia, mortalidade materna e número de consultas pré-natal.
- ✔ Evolução de indicadores sobre o parto e saúde neonatal, como o tipo de parto (se normal ou por cesariana), acompanhamento médico e nutricional, proporção de crianças nascidas com baixo peso e o percentual de partos de mães adolescentes.

Educação

- ✔ Percentual de atendimento de creches.
- ✔ Percentual de crianças em vulnerabilidade atendidas em creche.
- ✔ Quantidade de crianças que necessitam de creche e não encontram vaga.
- ✔ Percentual de atendimento da pré-escola.
- ✔ Frequência das crianças nas creches e pré-escola.

Habitação

- ✔ Quantidade de crianças no estado que vivem em situação de vulnerabilidade habitacional, como falta de moradia adequada, superlotação, precariedade nas condições de saneamento básico, entre outros itens.
- ✔ Proporção de crianças que vivem em áreas urbanas e rurais e como essa situação afeta suas condições de habitação e acesso a serviços básicos.

Emprego

- ✔ Taxa de desemprego na região e evolução da taxa nos últimos anos.
- ✔ Quantidade de pais de crianças de 0 a 6 anos que estão desempregados e proporção em relação ao total de pais na mesma faixa etária.
- ✔ Nível de escolaridade dos pais: a falta de qualificação é um fator que influencia a falta de emprego?
- ✔ Quantidade de pais com empregos informais e sua situação de trabalho.
- ✔ Mapeamento das condições de trabalho (salários, disponibilidade de vagas na região, etc).
- ✔ Existência e quantidade de programas do governo que oferecem capacitação profissional ou inserção no mercado de trabalho para pais de crianças de 0 a 6 anos.

Esta lista não é exaustiva. Há, dependendo da localidade, outros tópicos a serem levantados e compreendidos pelo gestor local, principalmente por meio de estratégias que envolvam diversos atores, como as gestões municipais, atores da sociedade civil, os próprios pais e as crianças¹⁰. É importante que o diagnóstico seja capaz de visibilizar as desigualdades e reconhecer as múltiplas infâncias existentes em cada território, apoiando a organização de estratégias que consigam atender às especificidades.

Após a coleta dos dados, portanto, é crucial realizar uma interpretação cuidadosa, levando em consideração a necessidade de diferenciar a situação entre regiões, municípios e grupos sociais. É importante direcionar as ações para áreas e populações mais vulneráveis e estabelecer critérios de comparação dos dados tanto em nível regional quanto nacional. Compreender os dados em profundidade é essencial, pois o diagnóstico não se resume apenas à coleta de informações, mas também à sua interpretação adequada.

Ao, por exemplo, utilizar o georre-

ferenciamento e cruzamento de dados, é possível identificar de forma mais precisa as áreas com maiores necessidades e vulnerabilidades. Essa abordagem permite visualizar as disparidades geográficas e direcionar as ações de forma estratégica, concentrando recursos e esforços onde são mais necessários. É fundamental contar com o apoio de órgãos competentes do estado, como os centros e institutos estaduais de planejamento e pesquisa, das universidades estaduais ou das coordenadorias das secretarias estaduais, para garantir a qualidade e precisão dos dados utilizados, bem como a correta interpretação e análise dos resultados.

Em resumo, é fundamental que a política de transferência de renda para a primeira infância seja precedida por um diagnóstico local que permita a identificação das necessidades específicas da população. Selecionar indicadores singulares que possam ser monitorados e avaliados é uma boa prática para medir o impacto das políticas públicas e aprimorar as intervenções ao longo do tempo.

“ É importante que o diagnóstico seja capaz de visibilizar as desigualdades e reconhecer as múltiplas infâncias existentes em cada território, apoiando a organização de estratégias que consigam atender às especificidades. ”



A ferramenta Primeira Infância Primeiro, disponibilizada pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, traz diversos indicadores da primeira infância em nível federal, estadual e municipal. A ferramenta é gratuita e pode ser acessada pelo site:

PRIMEIRA
INFÂNCIA
PRIMEIRO

10. Ver: [Guia para elaboração do Plano Municipal da Primeira Infância - fmcsv.org.br](#)

▷ IMPLEMENTAÇÃO

OPERACIONALIZAÇÃO

Neste eixo, serão detalhados alguns tópicos relevantes relacionados aos aspectos operacionais e da implementação de uma política de transferência de renda para a primeira infância

Formulação: definição dos objetivos do programa

A partir do diagnóstico inicial, cada estado terá uma realidade diferente e mais de uma possibilidade de desenho do programa surgirá. Na etapa de formulação, é preciso analisar os desafios e os caminhos, bem como planejar os passos. A gestão deverá definir claramente o objetivo principal do programa e, consequen-

temente, seu público-alvo. Nesta etapa, torna-se fundamental pensar estrategicamente nos recursos que estão disponíveis - financeiros, humanos, estruturais - e nos desafios identificados - insegurança alimentar, infrequência escolar, cobertura vacinal, desigualdades, entre outros itens. Alguns exemplos mapeados:

✔ Elevação da renda do grupo de famílias com crianças de 0 a 6 anos extremamente pobres beneficiárias do Bolsa Família até um valor mínimo, de forma a compensar os beneficiários em relação a um maior custo de vida em um determinado estado.

✔ Garantia de renda para famílias com crianças na primeira infância que cumprem os critérios para acessar o Bolsa Família mas que, por alguma razão (erros de cadastramento por exemplo), ainda não fazem parte do programa. A transferência, nesse caso é transitória, com ação focada na correção do problema para que a família passe a receber o seu direito.

✔ Transferência de renda para famílias inscritas no CadÚnico com crianças na primeira infância e renda familiar *per capita* acima do limiar de ingresso no Bolsa Família, de forma a prover um seguro contra choques de renda. Dessa forma, a transferência estadual provê um colchão de proteção para quando um membro familiar perder o emprego, evitando, assim, que as crianças de 0 a 6 anos passem por um período de queda brusca ou ausência de renda.

✔ Elevação da renda de crianças em grupos de famílias de grupos específicos, como famílias estruturalmente pobres (cujos pais possuem baixa escolaridade, longo histórico de desemprego e vivendo em habitações precárias), ou de famílias consideradas prioritárias pelo estado na pactuação do Plano Estadual de Primeira Infância¹¹, com o objetivo de dotar à família os meios para que possa superar a condição de pobreza (com estímulos à qualificação profissional dos pais, inserção no mercado de trabalho, provisão de assistência técnica, acesso à crédito, etc...).

Em suma, a implementação de programas estaduais de transferência de renda voltados à primeira infância pode ter múltiplos objetivos. É importante destacar que complementar a renda do Bolsa Família não é o único desenho possível, e nem precisa ser o objetivo principal. Existem diferentes modelos e abordagens que podem ser adotados, cada um com suas particularidades e propósitos específicos. Esses programas podem visar, por exemplo, ampliar o acesso das famílias e crianças na primeira infância mais vulneráveis a serviços de saúde, educação, nutrição ou assistência social, buscando promover o

desenvolvimento integral das crianças e melhorar suas condições de vida.

A clareza na definição do objetivo e público-alvo (vide tópico a seguir) será imprescindível para ser possível definir o valor do benefício, bem como para monitorar e avaliar o impacto do programa no desenvolvimento da primeira infância.

A colaboração com os institutos de pesquisa e/ou universidades é importante para que se faça um diagnóstico claro da situação e para que a definição do objetivo, público-alvo e dos valores da transferência seja compatível com os desafios de cada território.

“ Complementar a renda do Bolsa Família não é o único desenho possível, e nem precisa ser o objetivo principal. Existem diferentes modelos e abordagens que podem ser adotados, cada um com suas particularidades e propósitos específicos. ”

11. Como, por exemplo, famílias morando em casas de taipa, população de rua, catadores de lixo, mulheres vítimas de violência, etc.

Público-alvo

Considerando o maior impacto da transferência de renda na redução da desnutrição infantil em famílias com gestantes e crianças menores de 3 anos completos e entre aquelas que estão em situação de vulnerabilidade mas não recebem o Programa Bolsa Família, a decisão sobre o público-alvo do programa de transferência de renda estadual pode considerar a priorização de alguns grupos, nesta ordem:

1 Famílias elegíveis ao Bolsa Família, mas que por algum motivo ainda não participam do programa: devido a erros de inclusão e cadastramento no CadÚnico; protegendo socialmente a família temporariamente até sua inclusão no programa federal.

2 Famílias que não participam do PBF por terem renda ligeiramente superior ao critério de corte, já que sua volatilidade de renda pode comprometer o desenvolvimento infantil.

3 Famílias que participam do PBF mas que a renda *per capita* com a transferência, ainda não permita que seja considerada superior à extrema pobreza. Ainda que o impacto sobre a nutrição infantil seja menor se comparado aos dois primeiros, uma transferência complementar nesse caso auxiliaria a reduzir a pobreza infantil

A definição do público-alvo deve estar ligada ao objetivo do programa.

Dentre os diversos objetivos possíveis, como se o programa pretende complementar a renda de quem já está inscrito no Programa Bolsa Família, ou daqueles em extrema pobreza¹², é natural que em muitas vezes a definição do público-alvo coincida com os beneficiários desse programa do governo federal. Se o objetivo é prover um recurso de segurança para quem não recebe o auxílio, é possível desenhar uma linha de corte de renda, maior do que o limite de entrada no Bolsa Família, e incluir todas as famílias com crianças de 0 a 6 anos com renda abaixo desse limiar no Cadastro Único e que não recebem esse programa federal.

Uma vez que a renda pode ser volátil e a pobreza não se manifesta apenas na renda do trabalho, mas sim em múltiplas dimensões¹³, muitos programas de transferência de renda ao redor do mundo utilizam outros conceitos que levam em conta diversas características das famílias a partir de um questionário. Variáveis como o nível de educação de cada membro da família, endereço da residência, posse de bens duráveis (como TV, computador, aparelho celular, geladeira, entre outros), número de quartos e de banheiros da residência, entre outras informações, podem ser utilizadas para compor um índice de pobreza¹⁴. É importante notar que a própria renda pode ser incluída como uma das variáveis que compõem o índice. Metodologias desse tipo suavizam a flutuação da renda na definição da

12. Tradicionalmente, o limiar de extrema pobreza considerado pelo governo federal para a focalização de políticas públicas costuma ser a metade do valor *per capita* limite para inclusão no Programa Bolsa Família

13. Sobre as múltiplas dimensões da pobreza infantil, ver: [As Múltiplas Dimensões da Pobreza na Infância e na Adolescência no Brasil](#)

14. Tais índices podem ser construídos de diversas formas. Uma das mais comuns é a utilização da técnica de análise de componentes principais (*Principal Component Analysis*, ou PCA). Sobre a utilização de PCA para definição da pobreza familiar, ver: [Estimating Wealth Effects without Expenditure Data-or Tears: An Application to Educational Enrollments in States of India](#)

pobreza da família, permitindo que o programa estadual de transferência de renda seja focalizado naquelas famílias que são estruturalmente pobres, e não naquelas que conjunturalmente passam por dificuldades financeiras. No Brasil, o questionário do Cadastro Único pode ser utilizado para a elaboração desse índice de pobreza por governos subnacionais.

É também possível definir o público-alvo de programas de transferência por outras variáveis que não estejam diretamente ligadas à renda da família. É possível focalizar em grupos de mães altamente vulneráveis, como mulheres vítimas de violência de gênero, população de rua, catadoras de lixo, entre outros grupos. Por outro lado, se o objetivo do programa é aumentar a renda de famílias em condições precárias de habitação (como famílias que moram

em casas de taipa), ou se o objetivo é proteger famílias de uma determinada região (que sofreu um desastre natural, por exemplo), a focalização pode ser geográfica. Nesse caso, todas as famílias pobres de determinados municípios ou moradoras de alguns bairros podem ser beneficiárias do programa. Tal tipo de focalização é mais comum em programas de transferência de renda de pequena escala. Programas de maior escala tendem a utilizar critérios mais universais de focalização¹⁵.

Por último, é importante salientar que, desde a implementação dos primeiros programas de transferência de renda no mundo, o beneficiário da transferência é sempre preferencialmente a mãe. Em se tratando de programas voltados à primeira infância, a importância de se transferir o recurso diretamente às mulheres é ainda maior.

15. Seja qual for o método de focalização, é preciso ter sempre em conta a possibilidade de que as regras de seleção e o desenho do programa levem algumas famílias a modificarem seu comportamento. Por exemplo, se há um valor mínimo de transferência, uma família formada por um casal e dois filhos pode preferir declarar que há duas famílias em vez de uma. A proliferação de famílias unipessoais após a introdução do valor mínimo de R\$ 600,00 no auxílio emergencial é um exemplo de como as regras do programa podem afetar a declaração e o comportamento das famílias. A possibilidade de que as pessoas possam preferir trabalhar na informalidade por causa do recebimento da transferência de renda também deve ser levada em conta.

Valor do benefício

O valor do benefício deve ser o suficiente para atender às necessidades do público-alvo, de acordo com o objetivo estabelecido, e considerando todos os outros programas que contam com transferências de renda ou pagamento de benefícios, incluindo Bolsa Família, aposentadorias e o Benefício de Prestação Continuada.

A ação dos estados pode ajudar a reduzir a pobreza que hoje está concentrada nas famílias com crianças na primeira infância e ainda melhorar o desenvolvimento integral, produzindo impactos de longo prazo. A Figura 1 a seguir simula alguns desenhos de complementação estadual de renda voltados à primeira infância. Os

cenários tomam como base o desenho atual do Programa Bolsa Família. **O primeiro cenário de complementação estadual C simula uma complementação estadual de R\$ 100,00 por criança, focalizada no grupo que já recebe o Bolsa Família.** Esse cenário visa aumentar ainda mais a transferência recebida pelas famílias com crianças na primeira infância participantes do Bolsa Família. Nesse cenário, a pobreza infantil seria reduzida de 13% para 11%. 2,3 milhões de crianças, contudo, seguiriam em situação de pobreza.

Já na segunda simulação D, todas as famílias com crianças na primeira infância participantes do Bolsa Família recebem uma complementação da renda até atingir o valor de R\$ 300,00 per capita. Por exemplo, se após a transferência do Bolsa Família, a renda *per capita* familiar ficou em R\$ 200,00, o governo estadual transfere mais R\$ 100,00 por cada membro familiar. Nesse cenário, a pobreza infantil cai para 5%¹⁶.

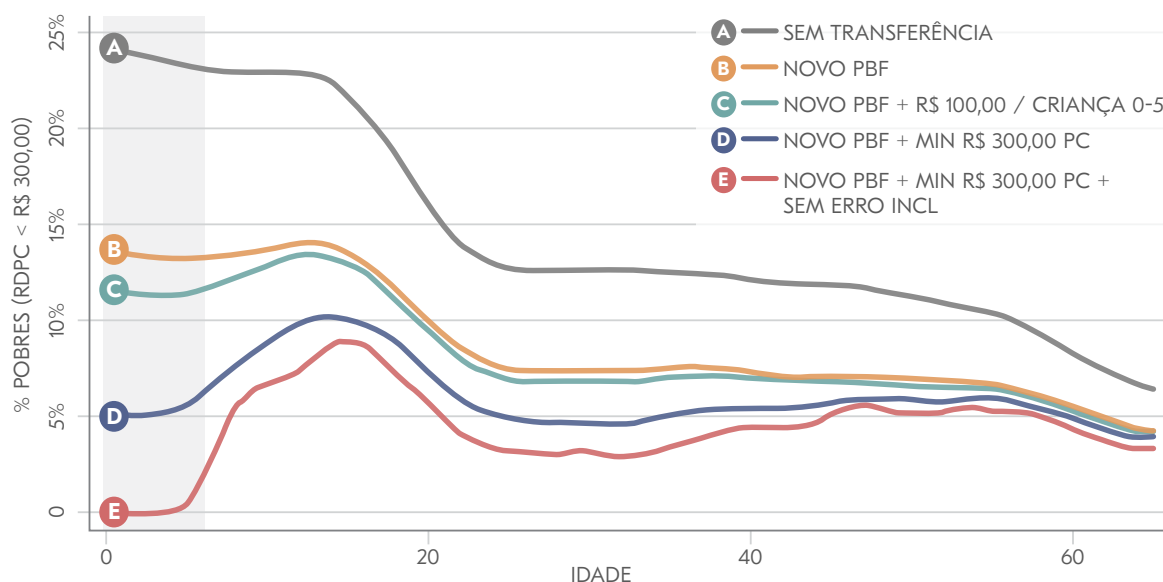
Como aqui estamos utilizando o limite de R\$ 300,00 *per capita* para a definição de pobreza, deveríamos esperar que nesse cenário a pobreza infantil seria eliminada. Isso, entretanto,

não acontece porque há um milhão de crianças cujas famílias deveriam estar recebendo o Bolsa Família, mas não estão. Isso pode se dever a famílias que momentaneamente estão sem renda e não procuraram o CRAS para se cadastrarem no CadÚnico ou que não atualizaram seu cadastro, ou a famílias que estão esperando para entrar no Bolsa Família, mas que por questões operacionais ainda não recebem as transferências do programa.

Governos estaduais podem atuar protegendo essas famílias enquanto não ingressam no Bolsa Família, promovendo ações de busca ativa de famílias para que elas façam parte do programa estadual de transferência de renda até que ingressem no Bolsa Família. Uma vez que a família entra nesse programa, o governo estadual passaria a pagar somente o que faltar até o valor de R\$ 300,00 *per capita*, caso a renda familiar ainda fique abaixo desse valor. Simulamos então um **terceiro cenário E no qual os governos estaduais complementam a renda das famílias até R\$ 300,00 per capita, independentemente de a família receber o Bolsa Família ou não.** Finalmente, nesse cenário, a pobreza infantil seria erradicada.

16. Segundo os dados da PNADC - 5º trimestre de 2022

SIMULAÇÃO DE CENÁRIOS PARA COMPLEMENTAÇÃO DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA VOLTADAS À PRIMEIRA INFÂNCIA



NOTA: A figura apresenta a incidência de pobreza entre diferentes faixas etárias, com base nos dados da PNADC (5º trimestre). A linha de pobreza de R\$ 300 foi calculada usando a metodologia de pobreza alimentar desenvolvida por Lara-Ibarra et al. (2021), com valores atualizados para 2022. O **primeiro cenário A** ilustra a incidência de pobreza na ausência de transferências de renda. O **segundo cenário B** representa o Novo Bolsa Família. Já o **terceiro cenário C** inclui uma transferência adicional, pelos estados, de **R\$ 100** por criança menor de 6 anos, mas apenas para o público que já recebe o Bolsa Família. Os dois últimos cenários, nas cores laranja e vermelha, pressupõem uma complementação estadual no valor suficiente para atingir **R\$ 300 per capita**, mas com uma diferença importante: no **penúltimo cenário D** a complementação é restrita apenas às famílias beneficiárias do Bolsa Família, enquanto no **último cenário E** os estados conseguem focar também nas famílias que ainda não foram contempladas pelo programa.

O custo de cada um desses cenários, para cada estado, está descrito na tabela a seguir. De acordo com a literatura de capital humano e de finanças públicas, investimentos na primeira infância são aqueles com a maior possibilidade de se alcançarem altas taxas de retorno. Políticas voltadas à primeira infância tendem a gerar um retorno

alto o suficiente para que a geração de impostos futuros seja maior do que o dispêndio corrente, fazendo com que o investimento se pague por si mesmo. Para facilitar a comparação com a capacidade financeira de cada estado, a coluna 1 mostra a receita total do estado proveniente de tributos estaduais, em milhões de reais¹⁷.

17. Segundo os dados do Conselho Nacional de Política Fazendária - CONFAZ

TABELA 1: ARRECADAÇÃO ESTADUAL E GASTO COM AS COMPLEMENTAÇÕES DE RENDA NOS CENÁRIOS SIMULADOS (valores em milhões de reais, 2021)

Simulação de custo e percentual de pobreza infantil sob diferentes desenhos de programas estaduais de transferência de renda

C Estado paga R\$ 100,00 por criança do PBF

D Estado complementa a renda até R\$ 300,00 per capita, para as crianças do PBF

E Estado complementa a renda até R\$ 300,00 per capita, para todas as crianças em situação de pobreza

	Arrecadação anual 2022 (Milhões de R\$)	Pobreza infantil sem transferência	Custo (Milhões de R\$)	Pobreza infantil	Custo (Milhões de R\$)	Pobreza infantil	Custo (Milhões de R\$)	Pobreza infantil
AC	2046	10%	65	10%	28	6%	96	0%
AL	6568	23%	72	21%	60	7%	108	0%
AP	1887	24%	376	21%	262	8%	511	0%
AM	15815	17%	35	15%	17	9%	62	0%
BA	40256	20%	729	16%	358	5%	680	0%
CE	18797	14%	53	13%	21	7%	54	0%
DF	12110	13%	77	11%	27	6%	83	0%
ES	18978	26%	679	22%	515	5%	783	0%
GO	29676	20%	273	17%	198	3%	244	0%
MA	12617	22%	601	18%	442	5%	728	0%
MT	23158	19%	203	14%	135	4%	194	0%
MS	17835	20%	311	18%	191	6%	349	0%
MG	83672	27%	642	22%	501	9%	942	0%
PA	24455	21%	287	18%	181	5%	293	0%
PB	8498	21%	153	17%	87	6%	183	0%
PR	52128	23%	1078	19%	750	5%	1202	0%
PE	24553	9%	866	9%	321	4%	753	0%
PI	6696	9%	137	8%	45	6%	187	0%
RJ	56704	12%	456	10%	169	6%	709	0%
RN	7720	7%	993	6%	241	4%	1103	0%
RS	50047	7%	279	6%	76	4%	359	0%
RO	6576	3%	127	3%	7	2%	133	0%
RR	2133	8%	215	7%	58	5%	390	0%
SC	40755	6%	103	5%	21	4%	72	0%
SP	240495	9%	151	7%	37	5%	146	0%
SE	5069	6%	245	6%	60	4%	226	0%
TO	5150	7%	96	7%	34	3%	64	0%

Condicionalidades

As condicionalidades são os requisitos estabelecidos em programas de transferência de renda que exigem que os beneficiários cumpram certas condições para continuar recebendo o benefício. Possuem papel importante para estimular os beneficiários a priorizarem os objetivos desejados pelos formuladores da política e para induzir o acesso a determinadas ofertas e direitos, conectando os beneficiários a uma rede de proteção. No caso do Bolsa Família, por exemplo, as condicionalidades estimulam pais ou cuidadores a fazerem visitas às Unidades Básicas de Saúde e a matricularem e garantirem a frequência das crianças à escola¹⁸. Condicionalidades podem ser utilizadas, portanto, para reforçar os objetivos delineados pelo programa e pelo plano estadual da primeira infância – sempre baseado no diagnóstico local realizado.

A definição das condicionalidades de um programa estadual de transferência de renda também deverá ser feita em articulação com os municípios participantes, políticas e desafios existentes. Se as condicionalidades, por um lado, podem ser alavancas importantes para estimular o acesso a um serviço municipal, é preciso atentar para o risco de que a ausência da oferta de algum serviço possa penalizar injustamente

as famílias. Nesse sentido, os estados podem auxiliar os municípios a ofertar e qualificar tais serviços. Por exemplo, se não há creche com vagas disponíveis no município, o estado pode assumir a construção da creche e depois repassá-la ao município.

No caso da primeira infância, por exemplo, os estados podem condicionar o recebimento do benefício à participação em programas de visita domiciliar ou semelhantes. Podem também orientar a participação da família nas ações do Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) – o a 6 anos¹⁹, que buscam fortalecer os vínculos familiares e comunitários, oferecendo serviços, programas e projetos de proteção social básica desenvolvidos nos CRAS. Matrícula e frequência escolar também são importantes condicionalidades a serem consideradas. Acompanhamento em saúde, pré-natal, vacinas, vigilância do desenvolvimento infantil para além do acompanhamento de peso e altura também se enquadram nessa dimensão.

A seguir listamos algumas possíveis condicionalidades que podem ser estabelecidas para um programa de transferência de renda para o desenvolvimento da primeira infância.

“Condicionalidades podem ser utilizadas para reforçar os objetivos delineados pelo programa e pelo plano estadual da primeira infância – sempre baseado no diagnóstico local realizado.”



Para saber mais sobre integração das ofertas socioassistenciais, acesse:

**INTEGRAÇÃO
DAS OFERTAS
SOCIOASSISTEN-
CIAIS: UM OLHAR
PARA A PRIMEIRA
INFÂNCIA**

18. Ver: decreto nº 10.852, De 8 de novembro de 2021 - planalto.gov.br

19. As oficinas do SCFV são complementares às ações do PAIF

- ✓ **Frequência escolar:** exigência de que as crianças beneficiárias do programa estejam matriculadas e frequentem a escola de educação infantil regularmente, principalmente a pré-escola, que é a primeira etapa obrigatória da Educação Básica.
- ✓ **Acompanhamento de saúde integral:** acompanhamento pré-natal para as gestantes, participação do pai e/ou parceiro no pré-natal, exigência de que as crianças beneficiárias do programa passem por consultas e exames médicos regulares, tenham o calendário de vacinação em dia e seu desenvolvimento acompanhado por equipe multiprofissional de atenção primária à saúde.
- ✓ **Acompanhamento nutricional:** exigência de que as crianças beneficiárias do programa recebam orientação nutricional e sejam acompanhadas por profissionais de saúde para garantir uma alimentação adequada.
- ✓ **Participação em programas de proteção social, de redução da violência e de promoção do desenvolvimento infantil:** exigência de que as famílias beneficiárias participem de programas de fortalecimento da parentalidade, promoção do desenvolvimento infantil oferecidos pelo programa ou por outras iniciativas (ex.: programas de visitação domiciliar, grupos nos equipamentos como CRAS, UBS e outros).
- ✓ **Participação em atividades educacionais e culturais:** exigência de que as famílias beneficiárias participem de atividades educacionais e culturais oferecidas pelo programa ou por outros projetos.
- ✓ **Participação em programas de inclusão produtiva** que buscam promover a inclusão social e econômica de pessoas em situação de vulnerabilidade, por meio da qualificação profissional e do desenvolvimento de habilidades para a geração de renda.

Cada programa deve adaptar suas condicionalidades de acordo com o objetivo e público-alvo definidos. Conforme sinalizado anteriormente, os municípios que aderem aos programas devem participar e pactuar as condicionalidades estabelecidas já que serão, em sua maioria, responsáveis pelo seu acompanhamento e oferta de serviços.

Base de dados

O Cadastro Único (CadÚnico) é um instrumento criado pelo governo brasileiro para identificar e caracterizar as famílias de baixa renda no País e é utilizado como base para a seleção de beneficiários de diversos programas sociais.

É fundamental destacar a importância do CadÚnico para os programas sociais do governo federal e, conseqüentemente, para a focalização de iniciativas voltadas para a primeira infância. O Cadastro Único é uma ferramenta relevante que já possui informações sobre as famílias mais vulneráveis, como sua renda, composição familiar e localização. Dessa forma, utilizar o Cadastro Único para focalizar o programa de atenção à primeira infância torna-se essencial para garantir que os recursos e esforços sejam direcionados para as famílias que realmente necessitam deles.

Os estados têm acesso à base de dados do Cadastro Único por meio da Secretaria Nacional de Avaliação e Gestão da Informação e Cadastro Único (SAGICAD) do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS). Ao acessar essas informações, é possível identificar as famílias mais vulnerabilizadas e em situação de risco, além

de avaliar as necessidades específicas de cada uma delas. Com essa abordagem, os estados podem criar iniciativas mais direcionadas e efetivas para a primeira infância, garantindo o máximo de impacto possível nas vidas dessas crianças e suas famílias.

Os estados também podem acessar a base de dados de pagamentos do Bolsa Família, caso optem por complementar a renda transferida pelo governo federal. A base de dados de pagamentos do Bolsa Família pode ser obtida por meio da SAGICAD ou pelo Portal da Transparência.

Embora seja de extrema importância a manutenção e os investimentos no CadÚnico de forma que ele seja aprimorado, os estados também podem desenvolver sistemas de informações complementares, para poder ter dados que não se encontram no CadÚnico, ou para garantir mais agilidade na atualização das informações – principalmente no que se refere aos dados de diferentes secretarias. No Ceará, por exemplo, informações de diversas bases de dados diretamente ligadas à temática da primeira infância podem ser facilmente cruzadas por qualquer gestor da sua plataforma analítica de proteção social²⁰.

20. Acesse em: bigdatasocial.irislab.ce.gov.br

“É fundamental destacar a importância do CadÚnico para os programas sociais do governo federal e, conseqüentemente, para a focalização de iniciativas voltadas para a primeira infância.”

Financiamento

Existem diversos fundos estaduais que podem ser utilizados como fontes de recursos para programas de transferência de renda, cada um deles com suas próprias particularidades e normativas.

Os fundos mais utilizados para programas de transferência de renda para primeira infância são os Fundos Estaduais de Combate à Pobreza (Fecop), voltados para ações de assistência social, apoio às famílias em situação de vulnerabilidade socioeconômica, programas de inclusão produtiva e de geração de emprego e renda. O Fecop é composto por recursos provenientes de diversas fontes, como doações, repasses federais e estaduais, além de outras formas de arrecadação, Ceará e Alagoas utilizam esse Fundo como fonte de financiamento para seus programas de transferência. A gestão do Fecop é realizada por órgãos governamentais responsáveis pela formulação, implementação e avaliação das políticas públicas de combate à pobreza e à desigualdade social. O Fecop é alimentado por uma série de fontes, como impostos estaduais – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) e Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) –, repasses do Fundo Nacional de Assistência Social e de doações e parcerias com organismos internacionais.

Outra possível fonte de financiamento é o Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), que tem como objetivo

financiar ações voltadas para a garantia de direitos e proteção social de indivíduos e famílias em situação de risco e vulnerabilidade social. Esse fundo pode ser alimentado por diversas fontes, como repasses do Fundo Nacional de Assistência Social, convênios com o governo federal, além de doações de pessoas físicas e jurídicas, desde que esses recursos sejam destinados para a execução de programas e ações na área de assistência social.

É possível utilizar o Fundo Estadual de Assistência Social (Feas) para cofinanciar serviços dos municípios, ampliando o acesso das famílias que recebem a transferência, condicional ou não, como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) ou o SCFV o a 6 anos, que podem constituir parte das condicionalidades dos programas estaduais de transferência. Isso se deve ao fato de que o Feas tem como objetivo financiar ações de assistência social, inclusive serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial, destinados à população em situação de vulnerabilidade social. Dessa forma, os municípios podem solicitar recursos do Feas para complementar ou ampliar a oferta de serviços de assistência social para famílias com crianças na primeira infância em seu território, atendendo às necessidades locais e promovendo o desenvolvimento social de sua população.

Além desses, existem outros poten-

“ Os fundos mais utilizados para programas de transferência de renda para primeira infância são os Fundos Estaduais de Combate à Pobreza (Fecop) ”

ciais fundos que podem ser utilizados para programas de transferência de renda, como o Fundo de Erradicação da Pobreza (FEP). Cada fundo tem suas próprias normativas e critérios de elegibilidade para o acesso aos recursos, e é importante que os gestores públicos responsáveis pelos programas de transferência de renda estejam atentos a essas especificidades.

Governos estaduais precisam pla-

nejar as ações de primeira infância nos seus Planos Plurianuais (PPA), reforçando a importância estratégica do investimento na primeira infância. Consequentemente, a partir das diretrizes do PPA, o programa de transferência de renda deve ser previsto na lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e ter a previsão de gastos e fontes de receitas explicitados na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Pagamento do benefício

Existem diversas opções para o pagamento do benefício de um programa de transferência de renda estadual voltado para a primeira infância. Em todos os programas estudados, o estado é o responsável direto pelo pagamento ao beneficiário, e transfere o benefício para o usuário sem a necessidade de repassar o recurso para o município.

A opção mais amplamente difundida para a operacionalização é o uso de cartões magnéticos, que são emitidos aos beneficiários e permitem que o valor do benefício seja depositado mensalmente. Para isso, é necessário ter um intermediário bancário, que emite os cartões. Os intermediários bancários são escolhidos por processo licitatório.

Além do cartão magnético, é possível também promover a abertura

de contas bancárias dos beneficiários do programa estadual de transferência junto ao intermediário bancário. A abertura de contas traz a possibilidade de a família acessar outros serviços bancários para além da transferência, como a formação de uma poupança. O processo de abertura de conta também deve ser facilitado e ser feito de forma digital, sem a necessidade de se deslocar fisicamente até uma agência bancária. Em se tratando, porém, de um público com baixo nível de bancarização e experiência com serviços financeiros, a promoção da abertura de contas correntes junto ao público beneficiário deve ser feita com cautela e apoio significativo²¹. Há casos de oferta de apoio ao deslocamento, tratativas com o banco para envio de um representante até

21. Por exemplo, encaminhando representantes até locais distantes, encaminhando documentos de forma facilitada, facilitando a retirada de documentos, garantindo comprovante de residência a famílias moradoras de comunidades informais, preparando agentes bancários para atender o público mais vulnerável, etc.

local mais próximo das famílias ou envio de documentos de modo facilitado; sendo possível até explicação das cláusulas, preparação dos agentes bancários quanto ao respeito ao público menos escolarizado, etc.

Uma vez que muitos municípios

não são cobertos por redes bancárias, é crucial que o benefício possa ser facilmente acessado pelos beneficiários, seja via caixas eletrônicas, agências dos Correios, casas lotéricas, unidades itinerantes e outros correspondentes bancários.

“ Uma vez que muitos municípios não são cobertos por redes bancárias, é crucial que o benefício possa ser facilmente acessado pelos beneficiários. ”

Recursos humanos

A implementação efetiva de programas de transferência de renda requer a formação de equipes capacitadas e dedicadas. Durante as entrevistas realizadas pela metodologia de pesquisa (conferir sumário executivo mencionado), ficou evidente a falta de recursos humanos disponíveis para lidar com as diversas áreas exigidas por esses programas. Portanto, é crucial direcionar pessoas qualificadas para desempenhar funções-chave relacionadas à gestão e operacionalização dos programas.

Também é importante avaliar se será necessário designar equipes específicas de regionais para atuarem como interlocutores do programa, levando em consideração as particularidades identificadas no diagnóstico.

Considerando as possíveis barreiras operacionais, pode ser benéfico im-

plementar o programa em uma escala menor, como um piloto breve, antes de ampliar gradualmente a sua escala. Isso permite identificar e solucionar possíveis desafios e ajustar o programa conforme necessário, garantindo uma implementação mais eficiente e bem-sucedida.

Além disso, é válido explorar a troca de experiências com outros estados que já possuem programas de transferência de renda em curso. Essa troca de conhecimentos e de práticas bem-sucedidas pode trazer *insights* valiosos e acelerar o processo de implementação, evitando a necessidade de começar do zero em determinados aspectos. A colaboração entre os estados pode fortalecer a governança colaborativa e facilitar a implementação de programas eficazes de transferência de renda voltados à primeira infância.

“ Pode ser benéfico implementar o programa em uma escala menor, como um piloto breve, antes de ampliar gradualmente a sua escala. Isso permite identificar e solucionar possíveis desafios e ajustar o programa conforme necessário. ”

Comunicação

A participação no programa estadual de transferência de renda pode abrir as portas para um canal direto de comunicação com as famílias, com vistas a informar sobre o acesso aos serviços públicos voltados à primeira infância, avisar sobre condicionalidades e transmitir conteúdos sobre parentalidade positiva.

Campanhas informativas podem ser feitas via SMS²², redes sociais, encontros parentais ou mesmo por meio de programas de visita domiciliar.

Há também outras estratégias de comunicação que parecem muito

simples, mas com potencial de fazer a diferença e associar a transferência de renda ao desenvolvimento infantil, mesmo sem necessariamente impor condicionalidades. Isso pode ser feito por meio da escolha do nome do programa, da campanha visual, etc. Quando o programa de transferência de renda remete ao desenvolvimento infantil, pode sinalizar aos pais que aquele gasto deve ser feito com a criança, e não com outros membros da família, além de chamar a atenção dos pais para a importância dos cuidados com a criança na primeira infância²³.

“A participação no programa estadual de transferência de renda pode abrir as portas para um canal direto de comunicação com as famílias.”

22. Ver: [*Texting Parents about Early Child Development Behavioral Changes and Unintended Social Effects*](#)

23. No Marrocos, um experimento testou o impacto de um programa de transferência de renda com e sem condicionalidades educacionais. No braço do experimento sem condicionalidade, a inscrição era feita na escola. A transferência feita sem condicionalidade, mas indiretamente ligada à escola, teve resultado superior à transferência feita com a imposição de condicionalidade. Ver: [*Turning a Shove into a Nudge? A "Labeled Cash Transfer" for Education*](#)

▷ IMPLEMENTAÇÃO

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

Para garantir que as políticas estaduais de transferência de renda para o desenvolvimento infantil funcionem bem, é necessário ter um bom sistema de monitoramento e avaliação desde o início

Isso significa ter indicadores simples para medir o progresso do programa e saber se ele está funcionando como deveria. Se houver problemas, o governo pode fazer mudanças rapidamente para melhorar o programa.

Um bom indicador deve cumprir pelo menos 5 requisitos²⁴:

1 Ser específico

Ser focado, claro, e com escopo bem definido e delimitado. Por exemplo, o indicador “número de gestantes com pré-natal realizado no último trimestre de gravidez” é muito mais específico do que “saúde geral das gestantes”.

2 Ser mensurável

Não adianta criar um indicador que não é mensurável, ou que apresenta unidades vagas. O indicador deve ter unidades de medida bastante claras e definidas, seja em percentual ou em número absoluto. Ainda, o indicador deve ser claro sobre qual a população a que se refere e a unidade temporal de medida. Por exemplo, “o percentual de crianças participantes do programa de transferência de renda que apresentam altura baixa para sua idade no último trimestre: dois desvios padrão abaixo da média esperada para a idade segundo os padrões da OMS”, ou “o percentual de crianças de 0 a 3 anos participantes do Programa Bolsa Família no estado com riscos diagnosticado de desenvolvimento segundo o teste de rastreamento Denver II”.

²⁴. Sobre a construção de indicadores, ver: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - [Indicadores de programas: Guia Metodológico e Elaboração de indicadores de desempenho institucional](#)

3 Ser realista e alcançável

Não adianta formular um indicador que, na prática, não se consegue medir. Por exemplo, o teste Bayley III é considerado padrão-ouro para medir o desenvolvimento infantil. Mas sua aplicação é demorada, custosa, e depende de pessoal especializado. Na prática, é impossível aplicar o teste em larga escala para acessar o desenvolvimento infantil de todas as crianças que participam de um programa estadual de transferência de renda. Nesse caso, se o estado deseja criar um indicador do desenvolvimento de suas crianças, deve lançar mão de outros instrumentos mais simples, rápidos, e que não dependam de pessoal especializado para a coleta dos dados²⁵. A **caderneta da criança**, por exemplo, que conta com os marcos de desenvolvimento, pode ser uma boa alternativa.

4 Ser relevante

Os indicadores devem ser relevantes para as metas e objetivos do programa. Se o combate à desnutrição infantil é um dos objetivos, então o número de crianças em desnutrição deve ser acompanhado. Além de indicadores de resultado, é importante monitorar as ações do programa, com indicadores de processo: quantas famílias foram inscritas, quantas estão recebendo a transferência, qual é a taxa de desligamento do programa, etc.

5 Temporalidade

Os indicadores devem ser medidos no tempo correto. A quantidade de famílias atendidas pode ser medida mês a mês. Já o desenvolvimento infantil pode ser medido com maior espaçamento. Os indicadores precisam ser claros em relação ao tempo de coleta. O tempo de coleta das informações deve respeitar o tempo necessário para que alguma mudança seja observada, além da logística necessária para coletar os dados.

Todo monitoramento de políticas que tenham caráter intersetorial pode ser desafiador, já que exige a participação de diversos atores na coleta e envio de dados. Daí a importância de um esforço constante na articulação, diálogo e colaboração com os municípios

e outras secretarias envolvidas. Por exemplo, caso uma das condicionais estabelecidas para o recebimento do benefício seja a vacinação completa das crianças, será necessária a oferta de tais vacinas bem como um sistema ágil que envie essas informações para

²⁵. Sobre diferentes instrumentos utilizados para medir o desenvolvimento infantil, ver: *A Toolkit for Measuring Early Childhood Development in Low- and Middle-Income Countries*

a gestão do programa. Essa integração é complexa, porém não é impossível, principalmente quando se trata de um grupo limitado de pessoas que, em um primeiro momento, precisa acessar diversos serviços públicos com prioridade.

Ao mesmo tempo, para entender se o programa está funcionando, é importante fazer avaliações. Isso pode ajudar a identificar se ele realmente está ajudando as crianças, e qual é o seu impacto. Os processos de avaliação possuem metodologias e objetivos diferentes, de acordo com o momento que são aplicados.

As avaliações podem ser feitas durante a implementação do programa para identificar os problemas na operacionalização da política. As avaliações de processos são mecanismos para analisar a implementação de programas sociais e verificar se as ações estão sendo executadas de forma adequada e eficiente. Geralmente, são realizadas por equipes de avaliadores que visitam as regiões onde os programas estão sendo implementados, a fim de verificar o seu funcionamento. Essas avaliações são normalmente simples e qualitativas, e envolvem conversas diretas com os beneficiários e implementadores na ponta. Por meio dessas conversas, é possível obter informações detalhadas sobre a implementação do programa, identificar possíveis problemas e desafios e, assim, promover ajustes na execução das ações. Essa abordagem qualitativa permite uma análise mais aprofundada dos processos, permitindo que os avaliadores obtenham informa-

ções mais precisas e significativas sobre o funcionamento dos programas sociais.

Há também as avaliações de impacto, que são um tipo de avaliação mais complexa e demorada, exigindo maior capacidade técnica para o desenho da pesquisa, de amostra e a aplicação de questionários. Essas avaliações envolvem um maior nível de detalhamento na coleta e análise de dados, o que requer uma equipe especializada e com experiência em análise econométrica.

O desafio principal da avaliação de impacto é isolar o efeito específico do programa em relação a outros fatores que podem influenciar o resultado final. Para isso, é necessário estabelecer um grupo de comparação adequado e escolher a metodologia mais apropriada para a análise. Esse processo requer uma abordagem sistemática e rigorosa, com atenção especial para os detalhes, para garantir que os resultados sejam confiáveis e precisos. Apesar da complexidade, as avaliações de impacto são importantes ferramentas para avaliar o desempenho de programas sociais, permitindo que os gestores públicos possam tomar decisões informadas com base em evidências sólidas.

Caso não haja capacidade técnica interna para a realização da avaliação de impacto, é recomendado, desde o início da implementação, contar com parceiros técnicos (universidades, centros de pesquisa, organizações do terceiro setor) que apoiem essa ação fundamental para a garantia da eficácia da iniciativa.

▸ IMPLEMENTAÇÃO

ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA E COLABORAÇÃO

No eixo das ações estratégicas, será possível elencar aspectos que têm um grande potencial de impactar positiva ou negativamente as iniciativas e, por isso, devem ser consideradas de extrema relevância durante a implementação de um programa de transferência de renda para a primeira infância

Colaboração e engajamento: intergovernabilidade

Para uma implementação eficaz, a colaboração estratégica do estado com as lideranças municipais pode ser determinante para garantir o engajamento e a participação dos gestores locais. São os municípios que implementam os programas de atenção básica de saúde, administram creches e pré-escolas, são responsáveis pela gestão dos CRAS, pela implementação do Programa de Atenção Integral à Família, de programas de visita domiciliar, da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (PNAISC), entre diversas outras ações. É também atribuição dos municípios fazer a busca ativa de famílias em situação de vulnerabilidade e alimen-

tar os dados do Cadastro Único²⁶ (CadÚnico). A dimensão da intergovernabilidade, do trabalho articulado e colaborativo com os municípios, portanto, é essencial para a boa implementação de programas de transferência de renda para a primeira infância. Embora existam modelos de implementação cuja transferência de renda é totalmente operacionalizada pelo estado e o pagamento é feito diretamente para o beneficiário, ainda assim, faz-se necessária a interação com os municípios para que seja feito um bom preenchimento dos dados do CadÚnico e acompanhamento das condicionalidades.

É importante, portanto, trabalhar em

26. O Cadastro Único (CadÚnico) é um instrumento criado pelo governo brasileiro para identificar e caracterizar as famílias de baixa renda no País e é utilizado como base para a seleção de beneficiários de diversos programas sociais

colaboração com os municípios. Para sensibilizar e envolver os parceiros em iniciativas voltadas para a primeira infância, existem várias estratégias que podem ser adotadas pelos estados. Uma delas é a realização de seminários específicos para prefeitos e secretários municipais, com o objetivo de apresentar a importância das políticas públicas direcionadas a essa fase da vida e os benefícios que elas trazem para o desenvolvimento infantil. Dessa forma, os gestores públicos podem compreender melhor a relevância dessas políticas e se engajar na implementação de ações que visam beneficiar bebês e crianças pequenas.

Além disso, os estados podem oferecer assistência técnica para os municípios, ajudando-os a elaborar seus planos municipais de primeira infância e a implementar as políticas propostas de forma eficaz. Tal assistência pode se dar pela disponibi-

lização de servidores e equipes especializadas em primeira infância, parcerias com universidades e materiais técnicos, como modelos e referências de planos para primeira infância.

Por fim, os estados também podem criar premiações e incentivos para reconhecer e recompensar os municípios que se destacam na implementação de políticas para a primeira infância, incentivando, assim, um maior engajamento e comprometimento dos gestores públicos com essa causa importante.

Por meio de uma estreita colaboração com os governos municipais, é possível não apenas aumentar a eficiência do programa em termos de melhoria das condições técnicas e operacionais dos municípios, mas também reforçar o engajamento regional em prol do tema da primeira infância em um processo de fortalecimento da gestão pública.

Gestão entre diferentes áreas: intersetorialidade

Considerando a importância de uma liderança legítima no governo e o caráter intersetorial do desenvolvimento na primeira infância, torna-se crucial que programas de promoção da primeira infância estejam sob a supervisão direta do gabinete do governador ou de secretarias com autoridade transversal em todas as outras áreas de atuação governamental. Ao, por exemplo, criarem-se condicionalidades para o recebimento de

um benefício de transferência de renda, é necessário que os gestores contem com algum nível de autoridade e legitimidade para articular suas iniciativas com as outras secretarias. Esse cenário se torna um desafio se o programa estiver alocado em uma secretaria que não tenha nem esse caráter intersetorial, nem possua uma liderança forte diante das outras.

O Plano Estadual da Primeira Infância, multisetorial, pode ser o indutor de ações

e políticas intersetoriais articuladas em colaboração entre estados e municípios.

Os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), geridos pelos municípios, devem ser parte crucial para o sucesso das políticas de desenvolvimento da primeira infância. Os CRAS são os responsáveis pela inscrição das famílias no Cadastro Único e constituem não só a porta de entrada das famílias nos serviços assistenciais, mas também o local onde as famílias são encaminhadas aos serviços de que mais necessitam.

Uma das formas de dialogar com os municípios e engajá-los é cofinanciar parte dos serviços socioassistenciais, via transferência do Fundo Estadual de Assistência Social, para os Fundos Municipais de Assistência. As transferências podem ter destinação específica, como equipar os CRAS com novos computadores ou carros, contratar visitantes domiciliares, promover treinamentos de profissionais ou pagar o transporte de assistentes sociais. Outros exemplos concretos incluem: cofinanciar o atendimento do Programa de Atenção Integral à Família, promover

capacitações de secretários municipais em desenvolvimento na primeira infância, criar sistemas de monitoramento e gestão da qualidade de visitas domiciliares, entre outros serviços.

Vale ressaltar que mais do que ações e programas pontuais, os estados devem trabalhar para que todos seus municípios desenvolvam seus próprios planos municipais para primeira infância. Há diversos incentivos possíveis que ajudam a estimular essa construção. Conforme dito anteriormente, a realização de seminários, premiações, disponibilização de equipe para apoio técnico são algumas das alternativas existentes.

Nenhuma política de transferência de renda por si só será suficiente para melhorar as condições de vida e desenvolvimento das crianças. É preciso que as populações mais vulnerabilizadas possam contar com uma série de serviços públicos que precisam ser articulados. Por isso, a importância dos planos municipais de primeira infância, uma vez que eles também são peças-chave para o sucesso de políticas de transferência de renda para esse públicos.

Extragovernamentalidade: parcerias estratégicas

Além das escolhas políticas do Poder Executivo, é necessário contar com parcerias com outros poderes, órgãos de controle e setores sociais, como organizações e beneficiários das políticas de

transferência de renda. Essas parcerias trazem contribuições importantes para a governança colaborativa, incluindo a fiscalização e responsabilização dos agentes públicos, a complementação de serviços

públicos pelo Terceiro Setor e o *advocacy* para melhorias e ampliação de serviços.

A colaboração extragovernamental é relevante por diversos motivos no caso das políticas de transferência de renda voltadas para a primeira infância. Ter aliados na construção da agenda pública é essencial para que um determinado assunto se torne prioritário. A ampla adesão social, incluindo técnicos de órgãos de controle e entidades sociais, pressiona os políticos a priorizarem o desenvolvimento infantil. Além disso, a incorporação desses atores no processo de implementação da transferência agrega legitimidade ao processo decisório e pode influenciar os decisores políticos

– sempre de forma ativa e não apenas protocolar.

Além disso, a colaboração extragovernamental é relevante para o controle das políticas públicas. Órgãos de controle, como Tribunais de Contas e Ministério Público, desempenham um papel fundamental na fiscalização e responsabilização do governo, garantindo a adoção de políticas corretas e contínuas para a primeira infância.

A parceria com organizações da sociedade civil também desempenha um papel relevante, tanto em termos de *advocacy* quanto de controle social, influenciando as políticas públicas e dando suporte aos agentes públicos.

Legislação

O estabelecimento de uma política de transferência de renda requer a elaboração e aprovação de leis específicas que regulamentem sua implementação. Esse contexto implica a aprovação pela Assembleia Legislativa. A duração desse processo pode variar, dependendo da mobilização do Executivo, Legislativo e de diferentes setores da sociedade para pressionar pela sua aprovação – por isso mesmo, é uma das ações estratégicas na implementação de programas de transferência de renda.

No processo legislativo, a liderança que propõe um projeto exerce papel fundamental na sua aprovação. A capacidade de articulação política, o poder de persuasão e a habilidade de construir coalizões com outros parlamentares são fatores cruciais para garantir a tramitação e a votação favorável de uma proposta de lei.

Já regulamentações mais específicas, como valores de benefícios, critérios para apuração de condicionalidades, monitoramento e avaliação, podem ser definidos via decreto ou por meio de portarias.

CON CLU SÃO

À medida que chegamos ao final deste guia, é hora de olharmos para a jornada que traçamos em conjunto em direção a um futuro de oportunidades e prosperidade para nossas crianças

A medida que chegamos ao final deste guia, é hora de olharmos para a jornada que traçamos em conjunto em direção a um futuro de oportunidades e prosperidade para nossas crianças. Representantes dos governos estaduais carregam um papel crucial na promoção do desenvolvimento infantil e no apoio aos municípios na criação de políticas eficazes.

A transferência de renda é apenas um passo inicial em direção à proteção às crianças na primeira infância dos impactos da pobreza e da volatilidade da renda. Há caminhos para os governos estaduais assumirem maior protagonismo na realização, coordenação e apoio de ações voltadas ao desenvolvimento integral, diante do contexto de concentração da pobreza em famílias com crianças na primeira infância. Esse cenário inclui a implementação de programas estaduais de transferência de renda especificamente voltados para a promoção da primeira infância e a coordenação estratégica para a qualificação dos serviços municipais acessados pelas gestantes e crianças de até 6 anos.

Políticas de transferência de renda são mais eficazes para a redução da pobreza quando vão além da mera redução da fome e contam com uma perspectiva integral. São fundamentais para reduzir a desigualdade social, para diminuir o estresse financeiro e psicológico que recai sobre os pais e cuidadores, e para dar condições materiais para que as famílias possam comprar alimentos, brinquedos, livros e outros bens que possam ser relevantes ao desenvolvimento infantil. No entanto, é pela articulação da transferência de renda com outros serviços de saúde, educação e assistência social que o impacto dessa iniciativa pode ser potencializado. É crucial, portanto, que tais serviços sejam oferecidos com qualidade. Como sua implementação é de competência dos municípios, cabe aos esta-

dos qualificarem tais serviços, oferecendo condições mínimas de infraestrutura, apoio técnico, capacitações, monitoramento, gestão de dados e cofinanciamento.

Os programas desenhados pelos estados devem contar com um bom diagnóstico da situação das crianças na região, como quantas se encontram em situação de pobreza e extrema pobreza, e qual a evolução de indicadores de saúde infantil no estado. As metas precisam estar alinhadas ao Plano Estadual de Primeira Infância, com objetivos claros e bem definidos. A partir da definição dos objetivos, então, é preciso estabelecer o público-alvo, o valor das transferências e as condicionalidades do programa. Vale destacar que a priorização de beneficiários pode aumentar a eficácia em termos de redução da pobreza, especialmente se considerados gestantes e crianças com 3 anos incompletos e ainda valores mais altos do benefício. Por fim, para que o programa funcione a contento, o sistema de monitoramento, gestão de dados e avaliação deve ser pensado antes da implementação.

Já no campo estratégico, deve-se atentar para a pactuação de parcerias com municípios, para o diálogo intersetorial entre assistência social, saúde, educação e outras áreas, e para o estabelecimento de parcerias com setores da sociedade civil e órgãos de controle, garantindo, assim, respaldo e apoio perinente à política.

Apesar do enorme desafio, a experiência de alguns estados que já articulam políticas de transferências de renda e ações de colaboração com municípios mostra que é possível atuar de forma estratégica e prioritária em prol do desenvolvimento pleno das crianças na primeira infância. Desejamos que este guia sirva como um pontapé inicial para mais iniciativas que ajudem nos esforços de redução da pobreza e melhoria do desenvolvimento das crianças no Brasil.

ANEXO

Detalhamento dos programas de transferência de renda voltados para primeira infância no Brasil existentes em dezembro de 2022



RO

Programa Estadual
Crescendo Bem

OBJETIVO

O programa tem como objetivo promover melhorias na qualidade de vida das famílias beneficiárias, em especial no que se refere ao vínculo familiar e desenvolvimento infantil.

OBJETIVO ESPECÍFICO

Ampliar o alcance e a proteção conferida pelo programa federal Criança Feliz, por meio da transferência de renda complementar aos seus beneficiários; promover a melhoria da qualidade de vida e a autossustentação das famílias beneficiárias; possibilitar o acesso à rede de serviços públicos existentes, em especial, aos de saúde, educação e assistência social; fornecer ações complementares de formação

e/ou educação socioprofissional aos beneficiários do Programa.

SECRETARIA RESPONSÁVEL

Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social.

VALOR DA TRANSFERÊNCIA

R\$ 100,00.

PÚBLICO-ALVO

Gestante, em qualquer fase da gestação; família com crianças de até 3 (três) anos; ou família com crianças de até 6 (seis) anos, beneficiárias do BPC.

CRITÉRIOS PARA PRIORIZAÇÃO

1. Famílias com mulheres gestantes;
2. Famílias com crianças de até 3 (três) anos, beneficiárias do Programa Auxílio Brasil;
3. Famílias com crianças de até 6 (seis) anos, beneficiárias do BPC;
4. Famílias com crianças até 6 (seis) anos, afastadas do convívio familiar

em razão da aplicação de medida de proteção, prevista no art. 101 da Lei Federal nº 8.609, de 13 de julho de 1990;

5. Famílias com mulher(es) em situação de violência doméstica e familiar;
6. Famílias integradas por pessoas com deficiência e/ou idosos, incapazes de prover próprio sustento;
7. Família com membros de etnias tradicionais (comunidades indígenas e quilombolas).

CONDICIONALIDADES

Ser acompanhada pelo Programa Criança Feliz.

FONTE DE FINANCIAMENTO

Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS.

LEGISLAÇÃO

Lei nº 5.158, de 25 de novembro de 2021



MA

**Programa Cheque
Cesta Básica –
Gestante**

OBJETIVO

Programa que beneficia mulheres grávidas de baixa renda e combate a mortalidade materno-infantil no Maranhão.

OBJETIVO ESPECÍFICO

O Programa Cheque Cesta Básica – Gestante visa estimular a realização de consultas de pré-natal pelas gestantes maranhenses a fim de diminuir os indicadores de mortalidade materna e infantil no estado. A cada realização de pré-natal, a gestante recebe R\$ 100 para compra de alimentos e gastos da gravidez.

SECRETARIA RESPONSÁVEL

Secretaria de Saúde.

VALOR DA TRANSFERÊNCIA

R\$100,00.

PÚBLICO-ALVO

Gestantes que possuem renda familiar mensal bruta que não ultrapasse um salário mínimo; e que possam iniciar o pré-natal com até 12 semanas de gestação.

CRITÉRIOS PARA PRIORIZAÇÃO

Não há.

CONDICIONALIDADES

Realizar todos os exames e consultas detalhados na Nota Conjunta 01/2021 emitida pelo governo do Maranhão durante o pré-natal e duas consultas posteriores ao parto.

FONTE DE FINANCIAMENTO

Valor anual arrecadado a título de ICMS sobre as operações de venda de produtos pertencentes à cesta básica.

LEGISLAÇÃO

Decreto nº 34.651, de 2 de janeiro de 2019



CE

**Cartão Mais
Infância**

OBJETIVO

Consiste o Cartão Mais Infância Ceará em política pública social permanente voltada à superação da extrema pobreza infantil e da vulnerabilidade social em todo o Estado, mediante ações complementares e de transferência direta de renda, com condicionalidades, junto a famílias mais carentes, que se beneficiarão de auxílio financeiro temporário, coordenado pela Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos – SPS.

OBJETIVO ESPECÍFICO

O Cartão Mais Infância é um programa de transferência de renda do Governo do Estado. Um benefício financeiro mensal, no valor de 100,00, destinado às famílias extremamente pobres e que atendam aos critérios do programa.

SECRETARIA RESPONSÁVEL

Secretaria de Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos.

VALOR DA TRANSFERÊNCIA

R\$ 100,00.

PÚBLICO-ALVO

Famílias em situação de extrema vulnerabilidade social contempladas com o Bolsa família, com crianças na primeira infância, e renda *per capita* até 89 reais.

CRITÉRIOS PARA PRIORIZAÇÃO

- 1.** Domicílios urbanos sem água canalizada para, pelo menos, um cômodo;
- 2.** Material de construção das paredes do domicílio inapropriado (taipa, palha, madeira aproveitada ou outro material);
- 3.** Ausência de banheiro ou sanitário no domicílio ou propriedade;
- 4.** Domicílios improvisados, consistentes em espaços precariamente adaptados pelas famílias para servir de moradia, podendo estar em áreas privadas, como prédios ou casas abandonadas, construções, acampa-

mentos em áreas rurais ou em áreas públicas, como barracas e tendas;

5. Domicílios coletivos, consistentes em espaços onde as famílias ou pessoas residem e se submetem a regras administrativas, como abrigos, pensões, alojamentos, dentre outros;

6. Menor renda *per capita*;

7. Famílias com maior número de crianças até 12 anos em sua composição familiar.

CONDICIONALIDADES

1. Participação nas atividades dos Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família - PAIF e/ou Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos - PAEFI e em outras ações do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, oferecidas aos membros da família em seus diferentes ciclos de vida, de acordo com calendário de atividades estabelecidos pelo Centro de Referência da Assistência Social - CRAS e Centro de Referência Especializado da Assistência Social - CREAS;
2. Manter atualizado o cartão de vacina das crianças até 6 (seis) anos, através do Módulo de Gestão do Programa Bolsa Família, na Saúde;
3. Manter-se atualizado junto ao CadÚnico;
4. Responder ou preencher instrumental de acompanhamento às famílias;
5. Manter matriculadas na educação básica as crianças com mais de 4 (quatro) anos. (Decreto 33.989/2021).

FONTE DE FINANCIAMENTO

Fundo Estadual de Combate à Pobreza - FECOP, bem como de recursos resultantes de parcerias celebradas com a União, com municípios cearenses ou com entidades da sociedade civil.

LEGISLAÇÃO

Lei nº 17.380, 05 de janeiro de 2021



AL
Cartão CRIA

OBJETIVO

O Programa Criança Alagoana – CRIA - é uma política pública de caráter intersetorial, estruturado a partir da integração de políticas nas áreas de Saúde, Educação e Assistência e Desenvolvimento Social e visa promover o desenvolvimento infantil integral na primeira infância, desde a gestação até os seis anos de idade, englobando aspectos físicos, cognitivos e psicossociais, levando em consideração a família e seu contexto de vida mediante ações complementares e de transferência direta de renda, com condicionalidade.

OBJETIVO ESPECÍFICO

O Cartão CRIA tem como objetivo específico apoiar as famílias com gestantes e crianças na primeira infância, no exercício da função pro-

tetiva, de forma a ampliar o acesso a serviços e direitos; Desenvolver ações de capacitação e educação que abordem especificidades, cuidados e atenções a gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias, respeitando todas as formas de organização familiar; potencializar a perspectiva da complementariedade e da integração entre serviços, programas e benefícios socioassistenciais; fortalecer a articulação intersetorial com vistas ao desenvolvimento integral das crianças na primeira infância e o apoio a gestantes e suas famílias.

SECRETARIA RESPONSÁVEL

Programa CRIA.

VALOR DA TRANSFERÊNCIA

R\$ 150,00.

PÚBLICO-ALVO

Gestantes e crianças de 0 a 6 anos que vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza, além de crianças acometidas por síndrome congênita por Zika vírus.

CRITÉRIOS PARA PRIORIZAÇÃO

Não há.

CONDICIONALIDADES

Estar cadastrada no Cadastro Único; estar em situação de pobreza ou extrema pobreza; ser beneficiária do Programa Bolsa Família, do Governo Federal; ser acompanhada pela rede Sistema Único de Assistência

Social SUAS, e frequentar os serviços ofertados por essa rede, de acordo com o calendário de atividades do CRAS, participando de reunião mensal; cumprir o calendário vacinal, de acordo com a oferta do seu município; realizar avaliação do estado nutricional; para as crianças: cumprir o calendário de consultas de puericultura, passando por, pelo menos, 1 (uma) consulta pediátrica para avaliação até o final do 1º (primeiro) trimestre; e para as gestantes, realizar corretamente o pré-natal, exames de urocultura e EAS (sumário de urina).

FONTE DE FINANCIAMENTO

Fundo Estadual de Combate à Extrema Pobreza – FECOEP.

LEGISLAÇÃO

Lei nº 7.965, de 9 de janeiro de 2018



SE

Cartão Mais Inclusão (CMais) - Sergipe pela Infância

OBJETIVO

O Programa Sergipe pela Infância busca promover o desenvolvimento infantil e gerar as possibilidades para o desenvolvimento integral da criança de forma intersetorial no âmbito do Estado e dos Municí-

pios, em atenção aos princípios da prioridade absoluta, da especificidade e da relevância dos primeiros anos de vida no desenvolvimento infantil e na formação humana.

OBJETIVO ESPECÍFICO

O Cartão Mais Inclusão – Sergipe pela Infância, destinado a famílias em situação de vulnerabilidade social, cadastradas no CadÚnico, com crianças com até três anos de idade e que não estejam recebendo nenhum outro benefício da mesma fonte pagadora.

SECRETARIA RESPONSÁVEL

Secretaria de Estado da Assistência Social e Cidadania - SEASC

VALOR DA TRANSFERÊNCIA

R\$ 130,00.

PÚBLICO-ALVO

Famílias em situação de vulnerabilidade social, cadastradas no CadÚnico, com crianças com até 03 (três) anos de idade e que não estejam recebendo nenhum outro benefício da mesma fonte pagadora.

CRITÉRIOS PARA PRIORIZAÇÃO

1. Famílias residentes em municípios de menor Índice de Desenvolvimento Humano–IDH;
2. Menor renda *per capita* (renda familiar por pessoa);
3. Maior número de componentes no grupo familiar.

CONDICIONALIDADES

Não há.

FONTE DE FINANCIAMENTO

Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza – FUNCEP ou de outras fontes previstas na Lei nº 8.808, de 29 de dezembro de 2020.

LEGISLAÇÃO

Lei nº. 8.941 de 22 de dezembro de 2021



SP

Prospera Família - Bolsa do Povo

OBJETIVO

O programa tem o objetivo de promover a mobilidade social e o rompimento do ciclo intergeracional de perpetuação da pobreza por meio da proteção integral, inclusão produtiva e estímulo à geração de renda.

OBJETIVO ESPECÍFICO

O Programa Prospera Família tem como objetivo específico atender os responsáveis familiares e oferece um programa que possui duração de 12 meses. Durante o programa são ofertadas: tutoria para construção de projeto de vida, oportunidade de capacitação profissional, transferência de renda (apoio financeiro mensal

e ao final do Programa um incentivo financeiro para que possa iniciar seu negócio), noções de empreendedorismo e educação financeira para os cidadãos que residirem em municípios que aderiram ao Programa.

SECRETARIA RESPONSÁVEL

Secretaria de Desenvolvimento Social.

VALOR DA TRANSFERÊNCIA

R\$ 210,00.

PÚBLICO-ALVO

Famílias monoparentais em situação de vulnerabilidade social, com renda familiar de até R\$ 210 por pessoa, inscritos no CadÚnico e que tenham ao menos um dependente com até 6 anos de idade.

CRITÉRIOS PARA PRIORIZAÇÃO

Famílias residentes em regiões de maior concentração de vulnerabilidade social do estado.

CONDICIONALIDADES

Presença nas oficinas do programa.

FONTE DE FINANCIAMENTO

Tesouro Estadual.

LEGISLAÇÃO

Decreto nº 66.134, de 15 de outubro de 2021



GO Programa Mães de Goiás

OBJETIVO

O programa Mães de Goiás concede auxílio financeiro a mães ou tutores de crianças de zero a seis anos de idade, em situação de extrema pobreza, representando um investimento anual de R\$ 330 milhões do governo estadual.

OBJETIVO ESPECÍFICO

Fortalecer o papel protetivo da mãe, com a construção de caminhos para a superação de riscos sociais; garantir a segurança alimentar; fomentar segurança de renda e melhor qualidade de vida; e assegurar a permanência dos filhos na escola.

SECRETARIA RESPONSÁVEL

Secretaria de Desenvolvimento Social.

VALOR DA TRANSFERÊNCIA

R\$ 250,00.

PÚBLICO-ALVO

Mulheres em situação de extrema vulnerabilidade social, registradas no Cadastro Único (CadÚnico) do Governo Federal, com filhos de zero a seis anos de idade que estejam com a carteira de vacinação de todos os membros menores de 10 (dez) anos atualizada, conforme calendário de vacinação obrigatória do Ministério da Saúde.

CRITÉRIOS PARA PRIORIZAÇÃO

Conseguem atender a todos do público-alvo.

CONDICIONALIDADES

1. Comparecer, quando convidados, às reuniões socioeducativas em parceria com a prefeitura;
2. Manter a carteira de vacinação de todos os membros da família menores de 10 (dez) anos atualizada, conforme calendário de vacinação obrigatória do Ministério da Saúde;
3. Realizar todas as consultas necessárias relativas ao exame pré-natal, no caso de gestante, bem como o acompanhamento nutricional e de saúde para crianças até o sexto mês de vida;
4. Participar de cursos profissionalizantes e/ou de qualificação profissional ofertados pelo órgão gestor do programa ou por ele indicados; e
5. Participar nos casos de convocação, dos procedimentos necessários à atualização cadastral.

FONTE DE FINANCIAMENTO

Fundo de Proteção Social do Estado de Goiás – PROTEGE GOIÁS.

LEGISLAÇÃO

Lei nº 21.070, de 9 de agosto de 2021



DF

Programa
DF Brincar

OBJETIVO

O programa DF Brincar tem por finalidade apoiar as famílias em seu papel protetivo, além de ampliar a rede de atenção e cuidado para o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância.

OBJETIVO ESPECÍFICO

O programa consiste em benefício de transferência direta de renda, no valor de R\$ 100,00 mensais, às famílias integrantes do Programa “Criança Feliz” no DF.

SECRETARIA RESPONSÁVEL

Secretaria de Desenvolvimento Social do DF.

VALOR DA TRANSFERÊNCIA

R\$ 100,00.

PÚBLICO-ALVO

Famílias integrantes do Programa Criança Feliz.

CRITÉRIOS PARA PRIORIZAÇÃO

Conseguem atender a todos do público-alvo.

CONDICIONALIDADES

O benefício é concedido durante a permanência da família no Programa Criança Feliz, desde que cumpridas as normativas legais do programa.

FONTE DE FINANCIAMENTO

Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza do Distrito Federal.

LEGISLAÇÃO

Lei nº 7.008, de 17 de dezembro de 2021

REFERÊNCIAS

2. FMCSV (2022), Desigualdade e Impactos da COVID-19 na atenção à primeira infância e Bartholo, T. L., Koslinski, M. C., Tymms, P., & Castro, D. L.. (2022). Learning loss and learning inequality during the Covid-19 pandemic. Ensaio: Avaliação E Políticas Públicas Em Educação
3. Rede PENSSAN (2022). II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia de COVID-19 no Brasil [livro eletrônico]. São Paulo (2022), Lara Ibarra, Gabriel; Campante Cardoso Vale, Ricardo (2022). "Pobreza e Segurança Alimentar no Brasil durante a Pandemia" World Bank Group. Washington, D.C.
4. Hoddinott J, Behrman JR, Maluccio JA, Melgar P, Quisumbing AR, Ramirez-Zea M, Stein AD, Yount KM, Martorell R. "Adult consequences of growth failure in early childhood". Am J Clin Nutr. 2013 Nov;98(5):1170-8. doi: 10.3945/ajcn.113.064584. Epub 2013 Sep 4. PMID: 24004889; PMCID: PMC3798075
5. Ver Anandi Mani, SENDHIL MULLAINATHAN , ELDAR SHAFIR , AND JIAYING ZHAO, Poverty Impedes Cognitive Function. Science341,976-980(2013). DOI:10.1126/science.1238041
6. Blair C, Raver CC, Granger D, Mills-Koonce R, Hibel L; Family Life Project Key Investigators. Allostatic and allostatic load in the context of poverty in early childhood. Dev Psychopathol. 2011 Aug;23(3):845-57. doi: 10.1017/S0954579411000344. PMID: 21756436; PMCID: PMC4167021.
13. Filmer, D., & Pritchett, L. H. (2001). Estimating Wealth Effects without Expenditure Data-or Tears: An Application to Educational Enrollments in States of India. Demography, 38(1), 115–132.
22. Barrera, Oscar, Karen Macours, Patrick Premand e Renos Vakis, "Texting Parents about Early Child Development Behavioral Changes and Unintended Social Effects", Policy Research Working Paper 9492, Development Impact Evaluation Group, World Bank, 2020.
23. Benhassine, Najy, Florencia Devoto, Esther Duflo, Pascaline Dupas, and Victor Pouliquen. 2015. "Turning a Shove into a Nudge? A Labeled Cash Transfer" for Education. American Economic Journal: Economic Policy, 7 (3): 86-125.
24. Brasil. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. Indicadores de programas: Guia Metodológico / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - Brasília : MP, 2010 e Uchoa, Carlos Eduardo Elaboração de indicadores de desempenho institucional / Coordenação Geral de Programas de Capacitação / DDG. _ Brasília: ENAP/DDG, 2013
25. Fernald, Lia C. H., Elizabeth Prado, Patricia Kariger, Abbie Raikes "A Toolkit for Measuring Early Childhood Development in Low- and Middle-Income Countries", 2017, The World Bank.

GUIA DE OPERACIONALIZAÇÃO

Políticas de Transferência
de Renda para o
Desenvolvimento da
Primeira Infância
no seu Estado



FUNDAÇÃO
Maria Cecília
Souto Vidigal