

PRIMEIRA INFÂNCIA PRIMEIRO NO MUNICÍPIO

# OS PRIMEIROS PASSOS PELA PRIMEIRA INFÂNCIA

## Gestão e Orçamento



FUNDAÇÃO  
Maria Cecília  
Souto Vidigal

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



# índice

Introdução: Gestão e orçamento	6	Parte II: ação	43
Capítulo 1: Como fazer um Plano Municipal pela Primeira Infância	11	1º) Instituir comitê e demais instâncias de governança	45
1º) Priorizar a primeira infância	14	2º) Instituir leis e normativas, e conferir legitimidade à agenda	47
2º) Levantar o que já foi feito	15	3º) Alinhar o propósito dos integrantes do comitê	49
3º) Definir a liderança do processo	17	4º) Elaborar o plano municipal de primeira infância	50
4º) Criar o Comitê Municipal Intersetorial de Coordenação de Políticas pela Primeira Infância	19	5º) Fortalecer e aperfeiçoar constantemente o trabalho	52
5º) Iniciar a elaboração do PMPI	23	6º) Criar um comitê intermunicipal	56
6º) Planejar os próximos passos	27	Capítulo 3: O caminho do orçamento	59
7º) Garantir recursos financeiros	29	1º) Conhecer a situação fiscal	63
Capítulo 2: Como implementar políticas integradas	31	2º) Formar convicções sobre a realidade fiscal e programática	81
Parte I: preparação	33	3º) Pautar as prioridades programáticas	83
1º) Verificar se o município já possui algum comitê	34	4º) Consolidar políticas para a primeira infância no PPA	90
2º) Aprender com o que já foi feito	35	Bibliografia	93
3º) Definir o que manter, o que atualizar e o que criar	37		



# Gestão e orçamento

## Como organizar, planejar e integrar as políticas em prol das crianças

Planejar e implementar políticas integradas para a primeira infância deve ser uma meta prioritária do governo municipal. A extensão do mandato, cerca de 1.500 dias, acaba sendo um tempo curto quando se levam em conta duas características da gestão pública municipal brasileira: a dinâmica executiva e os instrumentos de gestão obrigatórios.

A dinâmica do setor público é afetada por diversas regulações. A maioria das ações governamentais exige parecer jurídico, cujo tempo gerencial é imponderável. Prazos para compras, contratações e convênios demandam, no mínimo, 120 dias. Além disso, a partir de abril do último ano do mandato, a legislação eleitoral impõe várias restrições que reduzem a capacidade de ação do prefeito. Não atentar para este cenário, sobretudo deixando de se iniciarem compras e contratações logo nos primeiros meses de governo, pode significar uma redução, na prática, do tempo disponível do mandato, de 48 meses para menos de 40 meses.

Por sua vez, a estrutura executiva da administração pública está ancorada em instrumentos obrigatórios de gestão, que são basicamente as leis orçamentárias – Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), o Plano Plurianual (PPA) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – e os planos legalmente exigidos (Diretor, Saúde, Educação e Assistência Social). Eles demandam tempo; não simplesmente o

tempo para sua elaboração, mas para se formarem as convicções necessárias acerca do que esses documentos irão conter. E há um calendário legal para seu envio ao Legislativo, a maioria obrigatória no primeiro ano do mandato. É preciso agir rapidamente para que o prefeito exerça sua liderança e seja viável a interação de gestores para que, assim, esses documentos se tornem de fato uma referência para o alcance de metas e resultados.

Neste contexto, desde o início da gestão a equipe da prefeitura deve tomar ciência da situação financeira, orçamentária e programática do município para elaborar documentos como o Relatório Anual de Prestação de Contas de seu antecessor e o primeiro Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO). Nesse último constam as diretrizes da nova gestão e a previsão de receita para o próximo ano. Com isso, o prefeito saberá o quanto tem de recursos e, com as metas fiscais, o quanto pode ampliar suas ações no próximo período. Na sequência, prossegue com o desafio de estruturar o projeto de lei do Plano Plurianual (PPA) – conforme detalhado na terceira parte deste guia.

Para ser capaz de traduzir todas as suas ideias e seu programa de governo em um modo de governar, é preciso ter planejamento. Mas este é um termo que precisa ser esclarecido. Há muitas metodologias diferentes, e muita gente interpreta o ato de planejar apenas como cumprir as exigências legais. De outro lado, há os que se orientam pelo pragmatismo de fazer o que é possível com o que é viável, como se este fosse o modo mais desejável de administrar. São qualidades importantes do gestor, mas, certamente, não suficientes para promover mudanças e dar os melhores resultados.

As chances de alcançar um objetivo aumentam quando a atuação acontece de forma planejada – no sentido mais básico de que planejar é o oposto de improvisar. É preparar bem cada ação. É adequadamente organizar ações interdependentes e envolver interessados/responsáveis na sua concepção e implementação.

Portanto, planejar significa gerar um processo de interação/decisão que seja continuamente orientado pela reflexão compartilhada de “onde estamos”, “aonde queremos chegar”, “quem precisa ser envolvido” e “quais recursos vão ser necessários” para cada um dos temas/problemas a serem enfrentados.

É desta necessidade de planejamento, e das orientações básicas para alcançá-lo, que fala o guia sobre gestão e orçamento.

Em geral, os problemas sociais a serem enfrentados são multidimensionais – como é o caso do combate à mortalidade infantil, que demanda unidades de saúde para atendimentos diversos, investimentos em saneamento, campanhas de vacinação, ações para garantia de segurança alimentar e condições adequadas de renda para um grande número de famílias, entre outras iniciativas. Soluções para problemas deste tipo demandam, mais do que força de vontade, uma ampla articulação intersetorial, bastante conhecimento sobre as infâncias do município e um planejamento muito bem fundamentado nas necessidades e na realidade locais. E é aí que o Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) se apresenta como um instrumento essencial e estratégico de detalhamento do contexto e das ações municipais em prol dos meninos e das meninas nos seus primeiros anos de vida.

Como se destaca na primeira parte deste guia, no PMPI são reunidos e detalhados os princípios, as diretrizes, as ações finalísticas, as ações-meio e o financiamento das ações, bem como seu monitoramento, para a elaboração e a implementação das políticas públicas para a infância no município.

A segunda parte deste guia trata da imprescindível integração intersetorial entre as diversas áreas da gestão, e mesmo de organizações externas ao governo municipal (sejam da sociedade civil ou dos governos estadual e federal). Nos municípios, as principais políticas que envolvem o tema da primeira infância – saúde, educação, assistência social – costumam ser planejadas

e executadas de maneira independente umas das outras. Por serem áreas com responsabilidades compartilhadas entre as esferas municipal, estadual e federal, suas políticas específicas, na maioria das vezes, são implementadas de maneira vertical, a partir de um programa ou diretriz que vem dos ministérios e das instâncias de governança de cada política, como os conselhos.

Certamente, a divisão entre essas e outras políticas setoriais é importante para aportar os conhecimentos específicos de cada área ao desenvolvimento infantil. Mas a criança, como cidadã, é uma só. Seu desenvolvimento integral é influenciado por múltiplas **interações**.

O fundamental para a prefeitura é conseguir que essas políticas, que se originam muitas vezes de maneira fragmentada entre si, possam convergir, encontrar sinergias e serem executadas de modo eficiente. Com isso, a prefeitura pode otimizar a aplicação de recursos, aumentar a efetividade das ações e também sua eficácia.

Estabelecer a intersetorialidade na prática, contudo, esbarra em limites. É comum existir dificuldade de diálogo entre atores e de substituição de práticas arraigadas, decorrentes da própria especialização de cada setor. Oferecer oportunidades de desenvolvimento integral e integrado para as crianças de 0 a 6 anos é um desafio que demanda estratégias específicas.

Ninguém discute que as políticas públicas são responsabilidade dos governos e devem beneficiar a todos. Entretanto, uma política pública é algo complexo de se conceber e viabilizar. É a combinação de um conjunto de elementos – oferta de serviços, bens, obras ou renda –, emoldurado por determinações de leis e normas e, também, por uma concepção de desenvolvimento econômico e social. Envolve intersetorialidade e depende de recursos.

Conceber e organizar tudo isso está nas mãos do prefeito e de sua equipe de governo. É seu diagnóstico, sua avaliação, seus

encaminhamentos, sua visão de desenvolvimento econômico e social e sua liderança que irão determinar como a administração municipal irá conduzir o enfrentamento dos problemas e quais recursos serão disponibilizados. É preciso dedicar tempo para o desenho dos arranjos dessas políticas, porque eles precisam ser compreendidos, validados e assumidos pelos gestores para serem, de fato, articulados e terem continuidade.

Afinal, uma das características marcantes é que os resultados das políticas públicas vêm com o tempo, muitas vezes ultrapassando os limites do mandato. Portanto, o desafio gerencial é promover a combinação adequada de esforços visando resultados transformadores e ser capaz de identificar e celebrar as pequenas e sucessivas conquistas da caminhada para administrar a ansiedade e valorizar os esforços da gestão.

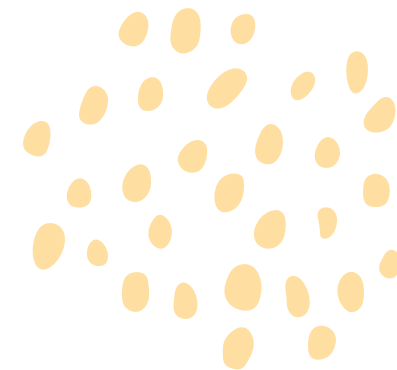
Para isso, não há melhor caminho: é preciso ter boa organização, planejamento e integração de esforços para estruturar as melhores políticas para a primeira infância.





## Capítulo 1

# Como fazer um Plano Municipal pela Primeira Infância



O Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) é uma construção coletiva que envolve gestores públicos, lideranças sociais e comunitárias, conselheiros de direitos e tutelares e as próprias crianças. Não se trata de um acordo de boas intenções. É o começo da jornada rumo à transformação municipal a partir da priorização e do investimento na primeira infância. Justamente por seu processo democrático de formulação, o PMPI resulta em uma lei municipal que ultrapassa gestões e fica como legado para o futuro da atual e das próximas gerações.

Para que isso aconteça, é preciso agir logo no início da gestão municipal. Neste período, as prioridades são evidenciadas e o plano de governo começa a ser colocado em prática.

Em média, respeitando as particularidades de cada município, o processo leva cerca de um ano até ser sancionado como lei municipal. Para isso, muita coisa pode – e deve – ser realizada, como a escolha da liderança, a criação do comitê para elaboração do plano e o levantamento da realidade local relativa à primeira infância.

Além de ser uma ferramenta política e técnica capaz de transportar a prioridade à primeira infância do campo das ideias para a prática, o PMPI fortalece instâncias essenciais do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (SGD), gera

mobilização popular e permite um olhar mais apurado sobre as diferentes infâncias presentes no município.

Como sintetiza o [Guia para Elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância](#) desenvolvido pela Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), o município que se engaja na elaboração e na implementação do PMPI alcança resultados, como:

- Mobiliza pessoas e organizações do governo e da sociedade para proteger, promover o bem-estar e o desenvolvimento das crianças.
- Torna mais conhecida importância da infância no desenvolvimento humano e mostra como as primeiras vivências da criança impactam profundamente em sua formação e em seus valores e atitudes ao longo da vida. Gera maior consciência nas pessoas, nas instituições e na sociedade em geral sobre as crianças enquanto cidadãs.
- Aumenta o conhecimento sobre as crianças do município: quantas são, como vivem, como são seus ambientes de desenvolvimento e aprendizagem, qual a qualidade de suas experiências e vivências, quais as necessidades pelas quais passam e os bons serviços que lhes estão sendo oferecidos.
- Pode mudar a história de muitas pessoas.

[1] Outra opção de consulta é [esta](#), e um exemplo de plano municipal pode ser acessado [aqui](#).



## Como fazer

Não existe uma receita para elaborar o PMPI; cada município tem uma realidade diferente, e ela precisa ser levada em conta. Contudo, há alguns parâmetros norteadores utilizados na formulação do Plano Nacional pela Primeira Infância e por municípios que já desenvolveram o seu Plano Municipal que podem ser úteis.



1

Uma sugestão é reunir os secretários para assistir ao filme *O Começo da Vida* (disponível [aqui](#)) em conjunto ou, se não for possível, em separado. Com linguagem leve e acessível, o longa-metragem nos faz refletir sobre os cuidados que temos dispensado à primeira infância e que futuro estamos construindo para a humanidade.

## Priorizar a primeira infância

Esta disposição já encontra eco na Constituição Federal (artigo 227) e no Estatuto da Criança e do Adolescente (artigo 4º). Mas, para que valha na prática, é essencial que a decisão política do prefeito ou da prefeita seja compartilhada e “contagie” os demais gestores públicos. Assim, é essencial que, ao menos em um primeiro momento, ele (ou ela) esteja diretamente envolvido/a na mobilização dos seus secretários. É preciso sensibilizá-los para a importância da agenda e promover iniciativas para nivelar o conhecimento e a compreensão do papel de cada área na construção de uma política municipal pela primeira infância.



# 2

## Levantar o que já foi feito

Este é um trabalho que deve ser feito por cada secretaria, buscando as políticas e ações com foco na primeira infância desenvolvidas na gestão anterior. Isso inclui verificar a possível existência de um Plano Municipal pela Primeira Infância.



É preciso ter em mente que o PMPI é uma lei municipal, não um programa de governo. Portanto, é preciso dar continuidade às ações já desenvolvidas e validadas pela sociedade civil organizada e pela comunidade.

Neste caso, o primeiro passo é fazer um bom mapeamento do cenário local, compreendendo como foi o processo de construção do plano, quais encaminhamentos já foram dados e, principalmente, seguir com a sua implementação e monitoramento.

Outro aspecto relevante é verificar a previsão orçamentária para as ações do PMPI estabelecida no Plano Plurianual (PPA) e no orçamento anual herdados da gestão anterior. Verifique se o planejamento deste primeiro ano dialoga com as ações que precisam ser efetivadas ou se será necessário fazer ajustes no orçamento ou no PMPI.

Caso o orçamento esteja muito aquém do necessário para colocar as políticas em prol da primeira infância em ação, aproveite o período inicial de avaliação da situação para pensar na possibilidade de criação de outras formas de financiamento do PMPI.





# 3

## Definir a liderança do processo

É fundamental escolher um órgão ou secretaria para coordenar a construção do PMPI ou os encaminhamentos relativos ao Plano Municipal aprovado em gestão anterior. Embora ter conhecimentos técnicos sobre a área seja um fator geralmente levado em consideração, o mais importante é que seja um órgão ou secretaria que tenha fácil acesso ao gabinete do prefeito e que tenha ampla articulação com todas as pastas do município. Assim, recomenda-se que a atribuição de liderar as ações em torno do PMPI fique com órgãos como o próprio gabinete, a Secretaria de Finanças ou a Secretaria de Governo.

A experiência mostra alto percentual de sucesso nos municípios onde o Plano Municipal foi liderado pelo gabinete do prefeito ou por secretarias que possuem interface com todas as demais, incluindo as setoriais.

Estabelecido o órgão ou a secretaria que ficará responsável pela coordenação, é preciso definir quem será a pessoa que fará essa articulação. A recomendação é que seja o secretário ou o secretário-adjunto da pasta, pois a indicação de uma liderança mostra o grau de comprometimento da pasta com o projeto, estimula que as demais secretarias sigam o exemplo e contribui para que, quando finalizado, o plano seja implementado.





4

## Criar o Comitê Municipal Intersectorial de Coordenação de Políticas pela Primeira Infância

Com a governança resolvida, é hora das esferas técnica e operacional entrarem no circuito. No âmbito do governo federal, o Marco Legal pela Primeira Infância estabelece que as ações e políticas voltadas para a primeira infância devem ser “formuladas e implementadas mediante abordagem e coordenação intersectorial”. Embora não seja obrigatório para estados e municípios, o Marco Legal recomenda que também nessas esferas os comitês sejam instituídos, pois a intersectorialidade é essencial para que se tenha uma visão integral da criança, bem como das necessidades e potencialidades do município para atendê-la.



Este Comitê Intersectorial precisa ser constituído por representantes de todas as secretarias e órgãos governamentais, além de conselheiros de direito e tutelar, lideranças comunitárias e sociais. A meta deve ser ter a maior representatividade possível.

Se o município está entre os que aderiram ao Programa Criança Feliz, do governo federal, provavelmente já tem esse comitê intersectorial instalado. Busque saber como ele estava organizado na gestão anterior. Se necessário, avalie eventuais ajustes, mas não deixe que todo o histórico de debates, conhecimentos e encaminhamentos relacionados à primeira infância do município se perca.

Alguns especialistas defendem que em um primeiro momento o comitê reúna apenas os representantes governamentais até que se tenha mais clareza do contexto local. Com esse mapeamento mais avançado, defendem, será possível obter um espaço de maior produtividade para a participação social.

Um bom caminho para o comitê é começar discutindo sobre a importância das políticas públicas de primeira infância, quais são os perfis das infâncias no município, em quais áreas elas estão tendo suas necessidades atendidas e em quais estão negligenciadas. A partir daí, deve ser estabelecido um plano de trabalho analítico e reflexivo visando à definição dos próximos passos para a construção do PMPI. Nos municípios nos quais o Plano Municipal pela Primeira Infância já foi desenvolvido, cabe ao comitê coordenar a sua execução.

O Comitê Intersetorial pode ser criado por meio de decreto publicado pela prefeitura. Há casos em que o município opta por institucionalizá-lo, garantindo que as próximas gestões não possam extingui-lo, a não ser que um novo projeto de lei tramite na Câmara de Vereadores com tal finalidade.



## COMO ESCOLHER OS MEMBROS DO COMITÊ INTERSETORIAL

A intersetorialidade, a pluralidade de ideias e a construção coletiva devem ser questões inegociáveis para a formação do Comitê Intersetorial, já que garantem uma visão ampla e integrada da criança em todas as suas necessidades e especificidades.

Porém, especialmente nos municípios maiores, nem sempre é possível ter representantes de todas essas organizações que lidam com a primeira infância como membros titulares do comitê. É preciso tomar cuidado para que a composição de um grupo muito grande não inviabilize os trabalhos. O ideal é que, além dos representantes de todas as secretarias e órgãos municipais, façam parte conselheiros de direito e tutelares e um ou dois representantes de organizações sociais de áreas como saúde, educação, deficiência, garantia de direitos.

A escolha das instituições que irão compor o comitê pode se dar por meio de critérios técnicos como tempo de atuação, abrangência, capacidade de incidência e/ou de mobilização social. Mas é importante deixar o canal aberto para que outras organizações participem e sejam ouvidas em espaços como seminários, audiências públicas ou até mesmo durante as reuniões do comitê.



5

## Iniciar a elaboração do PMPI

Um tempo plausível para a sanção da Lei Municipal pela Primeira Infância é de um ano. Para chegar lá, porém, é preciso definir lideranças, instituir o Comitê Intersetorial e instá-lo a trabalhar de forma efetiva na construção do PMPI.

Eis algumas etapas que podem ajudar na formulação do Plano:

### i) Desenvolver o plano de trabalho

Esta é uma ferramenta eficiente para organizar e sistematizar as informações, responsabilidades, recursos, metas, objetivos e prazos. Um bom plano de trabalho precisa ter datas de início e de conclusão das atividades. Se o comitê estabelecer o prazo final para elaboração da proposta do Plano Municipal que será encaminhada para aprovação do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), pode estabelecer em seguida um cronograma de ações “de trás para a frente”.

A elaboração do plano precisa envolver a comunidade por meio de audiências públicas, além da escuta ativa das crianças. Esse tempo precisa ser considerado no planejamento do trabalho.

### ii) Elaborar o diagnóstico

Conhecer mais a fundo a realidade dos meninos e das meninas que vivem no município é fundamental para que o comitê consiga mapear os principais gargalos, bem como as potencialidades do município.

Quantos meninos e meninas com idades entre 0 e 6 anos vivem no município? Há creche e pré-escola disponíveis para todos? Qual o percentual de cobertura vacinal? O sistema público de saúde tem a estrutura necessária para atender às crianças em qualquer situação ou nível de gravidade? Quantas crianças vivem em lares com vulnerabilidades sociais? Todas essas famílias são assistidas pelos programas e equipamentos públicos de proteção social? Quantas crianças possuem alguma deficiência? O município disponibiliza espaços de convivência familiar e comunitária essenciais ao seu pleno desenvolvimento?



Os recortes são inúmeros e cabe ao Comitê Intersetorial estabelecer os caminhos que serão trilhados. O acesso aos dados pode se dar de duas maneiras:

- a) Busca direta em fontes de dados oficiais, como o **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)** e o Instituto Nacional de Estudos e **Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep/MEC)**.
- b) Busca em plataformas que consolidam dados e estatísticas de diversas fontes oficiais e entregam para o usuário indicadores municipais, regionais e nacionais segmentados por área de interesse. Em relação ao universo dos seis primeiros anos de vida, duas plataformas têm destaque no país: a **Primeira Infância Primeiro**, da **Fundação Maria Cecília Souto Vidigal**, e o **Observa – Observatório do Marco Legal da Primeira Infância**, desenvolvido pela **Rede Nacional Primeira Infância (RNPI)**.

Para além dos números, faz sentido dispor de uma avaliação qualitativa, reunindo organizações que atuam na área da primeira infância. Peça para elas descreverem situações que fazem parte do cotidiano do município. Essas informações costumam ter mais força e consequente capacidade de sensibilização e de mobilização social.

### iii) Definir as metas

Com dados, estatísticas e relatos do cotidiano em mãos, é hora de estabelecer quais aspectos serão abordados no PMPI do seu município. Considerando que o plano deve prever ações para o período de dez anos, é importante que ele leve em consideração questões como:

- » as prioridades estabelecidas no plano de governo da gestão atual;
- » os contextos de maior violação de direitos dos meninos e meninas do município;
- » as ações implementadas nas gestões anteriores, garantindo a continuidade de políticas bem-sucedidas e a revisão daquelas que necessitem de ajustes.

O resultado do diagnóstico feito pelo Comitê Intersetorial e o Plano Nacional pela Primeira Infância podem ser bons orientadores para a escolha de áreas a trabalhar. Também vale a pena ouvir as Redes Estaduais e as Redes Municipais Primeira Infância.





# 6

## Planejar os próximos passos

O trabalho do Comitê Intersetorial no processo de criação do PMPI inclui:

Escuta da comunidade e das crianças por meio da realização de audiências públicas, seminários e outros eventos.

Redação do PMPI.

Encaminhamento do texto do PMPI para a avaliação e aprovação do CMDCA.

Envio do texto aprovado pelo CMDCA para a Câmara de Vereadores, na forma de projeto de lei.

Acompanhar a tramitação do PL na Câmara de Vereadores, oferecendo o suporte e as informações necessárias para que os parlamentares compreendam o conteúdo e a relevância do que está estabelecido ali.

Após a aprovação pela Câmara de Vereadores, o prefeito ou prefeita sanciona o PMPI, tornando-o uma lei municipal.



7

## Garantir recursos financeiros

Antes de seguir para todos esses passos, porém, é necessário garantir os recursos financeiros para as ações do PMPI. Também é atribuição do Comitê Intersetorial estabelecer uma previsão financeira que viabilize a implementação das ações voltadas à primeira infância.

Vale lembrar que no primeiro ano da nova gestão os municípios executam a última etapa do Plano Plurianual (PPA) elaborado pela gestão anterior. No caso dos municípios que já possuem o PMPI, é ali que vão estar detalhados os recursos disponíveis para a continuidade das ações no primeiro ano de mandato.

Independentemente de ter ou não o PMPI, no primeiro ano todos os municípios compartilham um desafio comum: a formulação do PPA para os quatro anos seguintes. É nesse momento que o Comitê Intersetorial precisa atuar de maneira firme, fazendo valer o princípio da prioridade absoluta para as crianças também no orçamento municipal. Esse processo deve caminhar em consonância com o planejamento do PMPI, estabelecendo as ações prioritárias a serem executadas a cada ano, bem como os recursos necessários para a sua efetivação.



## Capítulo 2

# Como implementar políticas integradas

A integração de esforços de diferentes áreas – a intersectorialidade – em prol das crianças de 0 a 6 anos é uma orientação prevista em lei. O Marco Legal da Primeira Infância, aprovado em 2016, indica que “a política nacional integrada para a primeira infância será formulada e implementada mediante abordagem e coordenação intersectorial que articule as diversas políticas setoriais a partir de uma visão abrangente de todos os direitos da criança na primeira infância”.

A mesma lei sugere a criação de comitês intersectoriais de políticas públicas para a primeira infância, cabendo ao Poder Executivo (no caso dos municípios, a prefeitura) indicar o órgão responsável pela coordenação do comitê. O principal foco dos comitês municipais é promover a intersectorialidade no atendimento às crianças e suas famílias, integrando as equipes que estão no território, em contato direto e constante com a população.

Desde a promulgação da lei, o governo federal e alguns governos estaduais estabeleceram comitês intersectoriais, mas foi no âmbito dos municípios que eles se disseminaram. As recomendações trazidas aqui são fruto dos aprendizados desses [pioneiros](#).







1

## Verificar se o município já possui algum comitê

Juntamente com o marco legal, políticas públicas específicas, tais como o programa federal Criança Feliz, buscaram estimular os municípios a constituir comitês e planos municipais de primeira infância como parte dos requisitos para acessarem recursos da União. Por isso, é possível que o município tenha instituído algum destes mecanismos.

# Parte I Preparação



# 2

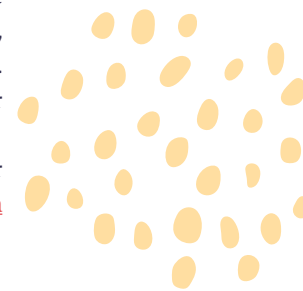
## Aprender com o que já foi feito

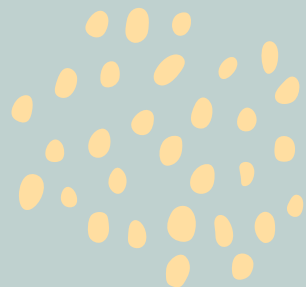
Ao conhecer o que já foi feito, cabe identificar o que segue em andamento e também o que está paralisado ou perdeu força.



A melhor forma é atribuir a um assessor ou time de confiança do gabinete a missão de conhecer as experiências prévias do município e colher aprendizados a partir delas. Isso envolve conversar com pessoas que participaram, vasculhar a legislação e as normas infralegais para avaliar o grau de institucionalidade das iniciativas, procurar por notícias passadas de eventos, campanhas, materiais e ações voltados à primeira infância. E, sobretudo, tentar encontrar documentos que possam ter organizado o conhecimento produzido.

É fundamental que a pessoa ou time responsável por realizar este diagnóstico esteja [engajado na agenda da primeira infância](#) desde o momento de atribuição da missão.





## 3

## Definir o que manter, o que atualizar e o que criar

O próximo passo é analisar o que ainda pode fazer sentido, o que precisa ser atualizado e quais as lacunas, com base nas referências que apresentamos a seguir. Alguns municípios, por exemplo, avançaram na elaboração de Planos Municipais pela Primeira Infância, porém nem sempre a partir de uma visão integral e integrada do desenvolvimento infantil. Também é importante conhecer os indicadores de desenvolvimento infantil do município, de modo a apoiar em dados e evidências o (re)planejamento de ações.

A pessoa ou time a que foi atribuída a missão de realizar este diagnóstico inicial deve reportar semanalmente seu progresso ao prefeito e apresentar ao final de seu trabalho uma síntese com as principais conclusões sobre cada um dos tópicos listados a seguir, apoiada nos dados e evidências colhidos.

### i) Lei Municipal de Desenvolvimento da Primeira Infância

- a. Há algum marco legal sobre o tema da primeira infância no município? Qual(is) ato(s) normativo(s)?
- b. Em que aspectos os normativos têm apoiado a intersetorialidade? Preveem mecanismos de governança específicos para a promoção da intersetorialidade entre as políticas públicas voltadas à primeira infância?
- c. Os instrumentos normativos preveem o envolvimento de titulares e outras lideranças das secretarias na elaboração e deliberação de uma política integrada para a primeira infância?
- d. Há instrumentos voltados especificamente à integração da atuação dos agentes públicos responsáveis pelo atendimento direto às crianças de 0 a 6 anos e suas famílias?

### ii) Comitê Municipal Intersetorial de Primeira Infância

- a. Há um comitê instituído por lei, decreto, portaria ou outro normativo? Ou algum comitê não formalizado, mas que atua ou atua nesta agenda?
- b. O comitê funciona ou funcionou como uma instância de tomada de decisão estratégica para a intersetorialidade das políticas?
- c. Que órgãos compõem o comitê? Qual órgão o coordena?
- d. Quando foi a última vez que o comitê se reuniu?
- e. Existem registros das atividades do comitê?
- f. O que o comitê executou desde que foi criado? Sobre quais assuntos deliberou/incidiu e o que realizou?
- g. Quais foram os aprendizados sobre a atuação do comitê até o momento no município?

**iii) Plano municipal de primeira infância**

Este item funciona como um checklist da primeira parte deste guia, que orienta a criação de um PMPI.

- a. Há um plano elaborado?
- b. Sua elaboração partiu de um diagnóstico baseado em indicadores relevantes?
- c. De que maneira a intersetorialidade está presente no plano? Todas as secretarias e órgãos com incidência sobre a primeira infância possuem ações sob sua responsabilidade no plano?
- d. O plano está institucionalizado por lei, decreto ou outro normativo?
- e. Desde quando o plano está vigente e quando ocorreu sua última atualização?
- f. Há uma rotina de acompanhamento da execução do plano? De que maneira as diferentes secretarias participam deste acompanhamento? Há momentos voltados ao compartilhamento do andamento e dos resultados do plano dos quais todas as secretarias participam?
- g. Os dados de acompanhamento de cada meta demonstram que as estratégias e ações têm alcançado os resultados esperados?
- h. Quais foram os aprendizados sobre o plano e sua implementação até o momento no município?
- i. Há necessidade de atualização do diagnóstico e/ou do plano?

**iv) Dados e indicadores**

- a. O município conhece e faz uso da plataforma **Primeira Infância Primeiro**, disponível gratuitamente na internet, que apresenta dados relevantes sobre a situação do desenvolvimento de crianças de 0 a 6 anos de todos os municípios brasileiros?
- b. O município detém outros dados e indicadores? Quais dados, além dos existentes, podem ser obtidos para que se torne mais completo o retrato da situação da primeira infância no município?
- c. Quais dos dados e indicadores disponíveis estão territorializados, ou seja, permitem um diagnóstico de cada distrito ou região do município?
- d. Os dados e indicadores disponíveis apontam diferenças na atenção à primeira infância entre as distintas regiões do município?
- e. Quais regiões ou distritos parecem ser importante priorizar?





**v) Rede de atenção à primeira infância**

Qual a rede de atenção à primeira infância disponível no município em termos de equipamentos, serviços, programas e benefícios oferecidos? Onde estão localizados os serviços?

**a.** CRAS - Centros de Referência em Assistência Social e respectivos serviços oferecidos a famílias com crianças de 0 a 6 anos: famílias cadastradas no Programa Criança Feliz e no Bolsa Família; universo e local de moradia de famílias elegíveis não cadastradas.

**b.** CREAS - Centros Referência Especializados em Assistência Social e respectivos serviços oferecidos a famílias com crianças de 0 a 6 anos: especialidades oferecidas; população atendida; famílias elegíveis não atendidas.

**c.** UBS - Unidades Básicas de Saúde e demais equipamentos de saúde que realizem atendimento a: gestantes; parturientes; crianças de 0 a 6 anos.

**d.** Sobre unidades de saúde, identificar: disponibilidade de atendimento pré-natal, parto e pós-parto; número de gestantes atendidas e dados da trajetória de atendimento, percentual de adolescentes grávidas atendidas, lacunas de cobertura, inclusive de exames; disponibilidade de atendimento pediátrico: número de consultas; número de médicos pediatras; cobertura territorial do atendimento; eventuais lacunas de cobertura, inclusive de exames.

**e.** Sobre unidades educacionais, identificar número de vagas e cobertura de atendimento, fila de espera, alcance territorial, horários de atendimento, benefícios oferecidos (como número de refeições diárias) e atividades realizadas com as

famílias em unidades para atendimento de crianças de 0 a 3 anos (creches públicas e conveniadas); unidades para atendimento de crianças de 4 a 6 anos (escolas de educação infantil). Também é essencial verificar o grau de implementação da Base Nacional Curricular Comum (BNCC) e a existência de Projeto Político-Pedagógico nas unidades.

+ Mais detalhes e explicações sobre as redes de saúde e educação podem ser encontrados nos guias específicos dessas temáticas que compõem esta coletânea.

**UM PONTO DE PARTIDA**

O conjunto de dados disponíveis na plataforma **Primeira Infância Primeiro** traz um panorama de indicadores que são uma boa referência para iniciar ou atualizar a política municipal voltada às crianças de 0 a 6 anos. A plataforma on-line de uso gratuito compila os principais dados e indicadores disponíveis de todos os municípios brasileiros.

Cada indicador é de responsabilidade direta de alguma das secretarias que mais incidem sobre a qualidade de vida das crianças: Saúde, Assistência Social e Educação. A análise dos dados em seu conjunto permite identificar as múltiplas dimensões que precisam ser consideradas e buscar sinergias para que as secretarias atuem de maneira mais eficiente. É importante buscar dados que permitam identificar onde estão as crianças em situação de maior vulnerabilidade para criar, a partir deles, estratégias com foco nesses públicos específicos.

## Parte II

# Ação

Até aqui, o trabalho consiste em reconhecer a situação do município no tema da primeira infância a partir de seus principais elementos: instrumentos legais, capacidade institucional instalada, planejamento e dados e indicadores. Este conjunto de informações permite identificar com maior precisão os problemas existentes e priorizar aqueles junto aos quais a prefeitura irá incidir. A partir daí, há dois casos:

### A) Se o município já possui normativos

Para um município que já possui normativos, comitês ou outros instrumentos, é importante analisá-los para avaliar se a estrutura de governança existente demanda reforço. É preciso identificar com clareza as instâncias decisórias, de modo que os diferentes escalões de governo atuem de maneira intersetorial e essa integração se torne uma realidade na “ponta”, nos momentos de interação das crianças e suas famílias com o poder público municipal.

### B) Se o município ainda não possui normativos

Os instrumentos normativos são importantes estratégias para conferir institucionalidade e perenidade à governança intersetorial, às suas políticas e diretrizes. Porém, caso ainda não existam, o trabalho pode começar antes mesmo de estes instrumentos estarem formalizados.

Para ambos os casos, apresentamos um possível caminho a seguir.





## Instituir comitê e demais instâncias de governança

i) Prever em lei e instituir por decreto um comitê integrado por, ao menos, as secretarias de Saúde, Assistência Social e Educação e coordenado pela Secretaria de Governo, Casa Civil ou órgão responsável pela articulação interna do conjunto da prefeitura.

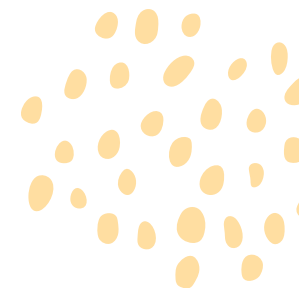
ii) A estrutura de governança sugerida prevê três possíveis níveis:

- » um comitê gestor com participação dos titulares de cada secretaria (secretário/a), responsável pelas decisões estratégicas, com reuniões convocadas pelo órgão coordenador do comitê, conforme demanda;
- » um comitê executivo com representantes de cada secretaria (titular e suplente), se possível formado por profissionais com conhecimento, afinidade e contato cotidiano com as políticas setoriais voltadas às crianças de 0 a 6 anos, com reuniões semanais ou quinzenais;
- » e, a depender do tamanho do município, **comitês regionais**, caso a distribuição da população no território demande uma integração das diferentes secretarias em uma instância mais próxima das crianças e de suas famílias, com periodicidade de reuniões definida a partir das necessidades concretas de integração.



# 2

## Instituir leis e normativos e conferir legitimidade à agenda



i) Aprovar lei municipal que institua a política municipal inter-setorial para o desenvolvimento da primeira infância, prevendo suas diretrizes, o(s) comitê(s) como instância(s) de governança e a obrigatoriedade de elaboração periódica de um plano municipal baseado em evidências, com uma rotina de monitoramento, avaliação e revisão.

ii) Realizar ato público de aprovação da lei para conferir legitimidade e prioridade política à pauta da primeira infância no município, ampliando sua repercussão internamente à prefeitura e externamente à sociedade.

iii) Promulgar decreto que desdobre as diretrizes da lei em aspectos específicos, como: a) os órgãos que integrarão o(s) comitê(s) previsto(s) na estrutura de governança; b) a necessidade de indicação de titulares e suplentes; c) a indicação de qual órgão será responsável pela coordenação e secretaria executiva de cada comitê; e d) a previsão de que o comitê formule um regimento interno por meio de resolução, bem como quaisquer outros poderes a serem atribuídos a ele.

iv) Expedir portaria formalizando os nomes dos representantes titulares e suplentes indicados pelos órgãos integrantes.

Uma vez instituído, o comitê poderá elaborar e publicar seu regimento interno, prevendo, por exemplo, sanções e substituição de representantes que não compareçam a um certo número de reuniões e demais regras internas de funcionamento do colegiado.





3

## Alinhar o propósito dos integrantes do comitê

i) É importante definir conjuntamente o propósito do comitê. Porém, é possível que esta agenda seja muito recente e desconhecida de parte dos integrantes do comitê, ou de todos eles.

ii) Para alinhar e nivelar o conhecimento, é importante oferecer atividades formativas em que se apresentem os motivos pelos quais a primeira infância deve ser prioridade para as políticas públicas municipais. Sugere-se realizar oficinas, cursos, seminários, leituras e compartilhar referências sobre desenvolvimento infantil e intersetorialidade, com participação de todas as **secretarias**.

[2] Sugere-se iniciar com os vídeos da plataforma [Primeira Infância Primeiro](#) e aprofundar conforme interesse na Biblioteca do site da [Fundação Maria Cecília Souto Vidigal](#).



4

## Elaborar o plano municipal de primeira infância

Este aspecto já foi detalhado no primeiro capítulo deste guia. Aqui cabem, porém, algumas observações complementares relativas à intersetorialidade:



- i) É importante que o comitê seja um espaço de reconhecimento mútuo entre os órgãos, principalmente caso nunca tenham atuado juntos anteriormente.
- ii) O ritmo de reuniões (semanal, quinzenal ou mensal), com uma pauta bem definida, gradativamente amplia o conhecimento de todos sobre a situação da primeira infância no município e permite que, aos poucos, se criem a confiança e o vínculo necessários à elaboração do plano em conjunto.
- iii) A primeira versão do Plano Municipal pela Primeira Infância talvez seja apenas um agregado das ações que cada secretaria já realiza. Porém, o plano será efetivamente intersetorial quando as secretarias começarem a perceber as possibilidades de sinergia e otimização de esforços.



5

**Fortalecer e aperfeiçoar  
constantemente o  
trabalho**



- i) Promover a participação conjunta dos integrantes do comitê em oficinas, cursos e seminários sobre o tema do desenvolvimento infantil na primeira infância.
- ii) Elaborar, de maneira conjunta, diagnósticos e planos.
- iii) Realizar eventos (pequenos, médios e grandes, abertos e fechados, virtuais ou não) em que cada secretaria colabora com uma parte da produção – por exemplo, a [Semana do Bebê](#).
- iv) Realizar visitas a campo para conhecer a realidade das crianças e de suas famílias e dos serviços ofertados por cada secretaria no território, em especial aquelas em situação de vulnerabilidade.
- v) Elaborar guias e materiais formativos para gestores e equipes que atuam diretamente com a população.

A confiança e o comprometimento do grupo são essenciais para que a intersetorialidade possa acontecer na prática.

#### ALGUMAS PRÁTICAS SIMPLES PARA AUMENTAR O NÍVEL DE COOPERAÇÃO

- + Iniciar diálogo intersetorial a partir do comitê existente, mesmo que seja de um único programa.
- + Realizar reuniões em sistema de rodízio: cada mês em uma secretaria.
- + Executar conjuntamente todas as etapas de elaboração do plano municipal.
- + Estimular que agentes comunitários de saúde e visitantes do Criança Feliz e de outros programas se reúnam para entenderem seus papéis, dialogarem e realizarem formações intersetoriais.
- + Realizar diálogo técnico com parlamentares interessados em propor projetos de lei que impactem a primeira infância.
- + Acessar, estudar e avaliar a possível incorporação de boas práticas sistematizadas por organizações da sociedade civil com grande conhecimento em primeira infância (Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, Fundação Abrinq, Unicef, Instituto 0 a 6, Fundação Bernard van Leer, entre outras).
- + Articular com parceiros externos (empresas, sociedade civil, organismos internacionais, governos) possibilidades para apoio às políticas públicas de desenvolvimento infantil no município.
- + Produzir vídeos rápidos para engajamento nos quais o/a prefeito/a ou titulares de secretarias se dirijam às equipes executoras.
- + Promover ações para aperfeiçoar a coleta e a organização de dados e indicadores sobre desenvolvimento de primeira infância do município.

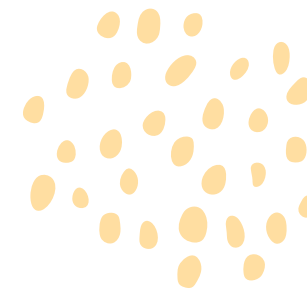


- + Buscar a integração das bases de dados do município para enxergar a criança como um todo e realizar diagnósticos intersetoriais por região/distrito.
- + Elaborar protocolos integrados de atenção à primeira infância de modo a oferecer diretrizes objetivas sobre procedimentos a serem seguidos pelos profissionais que atendem às crianças e suas famílias, e assim propiciar que o atendimento ocorra de maneira coordenada entre as áreas de Saúde, Assistência Social e Educação.



## Criar um comitê intermunicipal

Além de instituir um comitê municipal, pode fazer sentido para a prefeitura trocar experiências com os municípios vizinhos. Uma boa alternativa é criar um comitê intermunicipal de primeira infância na região do estado.



Para constituí-lo, as secretarias municipais das diferentes prefeituras são convidadas a participar de um espaço permanente de trocas, em que as boas práticas de um município são apresentadas aos demais e a instância regional fortalece o trabalho de cada um dos comitês municipais.

O comitê regional pode ser instituído no âmbito de alguma política setorial já existente no estado, como, por exemplo, a das regiões de Saúde. Pode-se buscar engajar um profissional da regional de Saúde estadual para atuar como articulador deste comitê, ou alternar o papel de articulador entre os diferentes municípios.

O papel do articulador é fomentar a participação de todos os municípios e estimular que a execução das ações necessárias ao funcionamento do comitê seja compartilhada de modo organizado e distribuído entre os integrantes. É importante que cada município compreenda que a responsabilidade pelo funcionamento não é do articulador, mas de todos os integrantes. Para a atuação do comitê intermunicipal, recomenda-se:

- i) Definir um/a articulador/a regional que atue para engajar permanentemente o grupo.
- ii) Compor o comitê com representantes da Saúde, Assistência Social e Educação e um articulador de cada um dos municípios.
- iii) Realizar reuniões em um município-membro diferente a cada mês.
- iv) Em cada reunião, o município anfitrião apresenta uma experiência exitosa, eventualmente com visita ao território onde ela é

colocada em prática. Pode ser marcada agenda dos integrantes do comitê com o/a prefeito/a e/ou secretário/a(s) do município anfitrião em horário logo após a reunião do comitê. Assim, os integrantes demonstram em peso a relevância da pauta aos tomadores de decisão e podem apoiar os gestores no avanço da agenda da primeira infância. Realizar as reuniões a partir de uma abordagem de acolhimento, aprendizado e atratividade. Para isso, pode ser interessante marcar a reunião em um espaço não usual como, por exemplo, um parque municipal.

- v) Realizar uma oficina de apoio técnico ao fim de cada ano:
  - Feira de boas práticas: cada município apresenta as suas. Os municípios aplicam no ano seguinte boas práticas que “compraram” na feira, apresentando o andamento e os resultados no comitê.
  - Atualização sobre as novas pesquisas e descobertas a respeito do desenvolvimento da primeira infância.
  - Balanço e planejamento anual do comitê regional intermunicipal.
- vi) Convidar os novos prefeitos para um café da manhã nas trocas de mandato.
- vii) Manter constante interlocução com secretários e prefeitos.
- viii) Produzir eventos regionais conjuntos, a cada edição em um município diferente, como Semana do Bebê ou Semana Mundial do Brincar.



## Capítulo 3

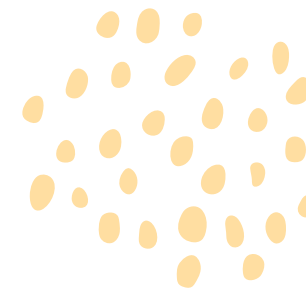
# O caminho do orçamento

Todo prefeito precisa governar dentro do marco institucional que envolve as políticas públicas. No caso das crianças de 0 a 6 anos, a Lei 13.257/16, artigo 5º, constitui o Marco Legal da Primeira Infância e define como áreas prioritárias de políticas públicas “a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica”.

No caso da educação infantil, por exemplo, as metas para essas políticas são definidas no Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei 13.005/14. Incluem:

- » a universalização da educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 e 5 anos de idade e a ampliação da oferta de educação infantil em creches para no mínimo 50% das crianças de até 3 anos;
- » a manutenção e ampliação de programa nacional de construção e reestruturação de escolas e a aquisição de equipamentos para expansão e melhoria da rede física de escolas públicas de educação infantil;
- » implantação de avaliação da educação infantil a cada dois anos;
- » promoção da formação inicial e continuada dos profissionais da educação infantil, com progressivo atendimento por profissionais com formação superior;
- » estímulo ao acesso à educação infantil em tempo integral para todas as crianças de 0 a 5 anos.





Para cumprir estas e outras metas, os estados e municípios devem ter seus próprios planos. Além do Plano Municipal pela Primeira Infância, as políticas devem ser articuladas com o **Plano Municipal de Assistência Social** e com o **Plano Municipal de Saúde**.

A implementação das políticas para a primeira infância conta ainda com instrumentos de gestão como o Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (FMDCA), que possibilita, inclusive, a captação de doações para seu financiamento. Do mesmo modo, o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e o Fundo Municipal de Saúde (FMS) desempenham papel relevante no financiamento e na definição do Plano de Aplicação de recursos de diversas ações.

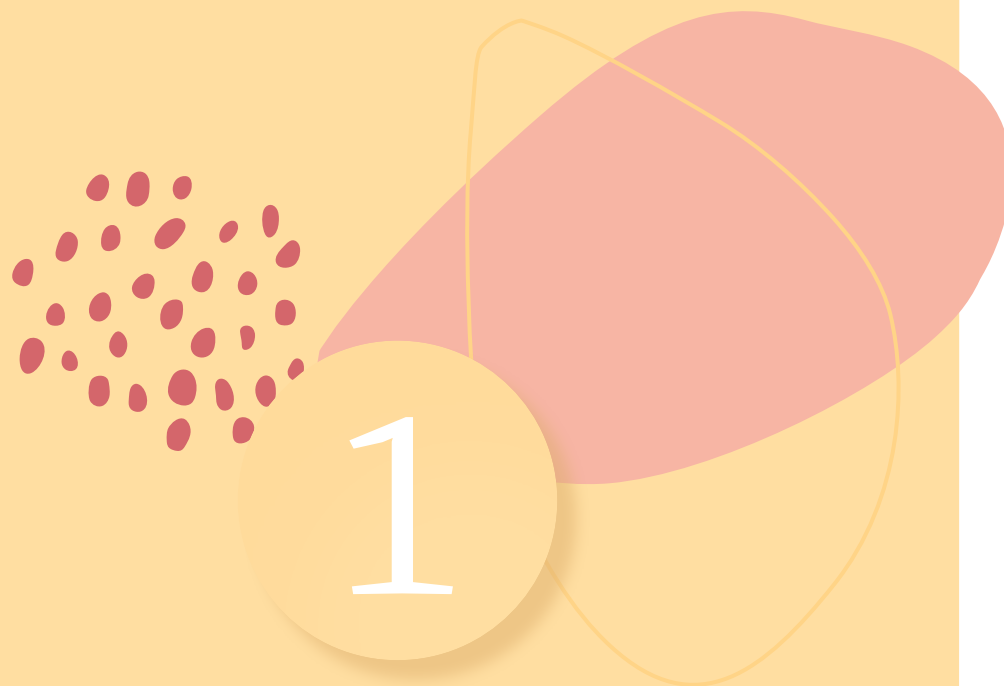
Particularmente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) ocupa posição relevante por ser a fonte de financiamento da educação infantil. Há um valor ***per capita*** repassado por cada aluno matriculado de acordo com as faixas etárias. Os quantitativos de atendimento, baseados no ***censo escolar*** – outra fonte rica para diagnóstico da realidade da educação – constituem informação importante para a definição da estratégia de cobertura. O município deve também ter um Conselho do Fundeb para acompanhamento e controle social do Fundo, que analisa a aplicação dos recursos no município.

Esta breve síntese do marco institucional que envolve as políticas públicas para a primeira infância mostra o desafio que tem o prefeito e sua equipe. A pluralidade de instrumentos de gestão demanda a mobilização intersetorial para o arranjo dessas políticas – que são um investimento essencial não só para a formação dos indivíduos ao longo da vida como também, certamente, para o desenvolvimento econômico e social do município, pois retornam em benefícios para a cidade na forma de economia

com programas sociais, redução da taxa de violência, maior nível de escolaridade, redução da taxa de mortalidade infantil etc.

Para se avançar nesta construção, é preciso conhecer a realidade programática e fiscal da prefeitura, analisando sua capacidade financeira, perfil de despesas e situação fiscal. A caminhada prossegue com a inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias das definições de prioridades executivas que deverão orientar a estruturação do orçamento e se consolida, principalmente, com a definição dos programas que irão constar do Plano Plurianual, traduzindo as políticas públicas que serão implementadas ao longo dos quatro anos de gestão.

Um possível guia para este caminho é o que apresentamos a seguir:



## Conhecer a situação fiscal

Antes de mais nada, é preciso tomar conhecimento da situação fiscal e da situação programática da prefeitura. O prefeito precisa entender e formar convicções sobre a capacidade financeira da prefeitura, seu perfil de despesas e a situação fiscal do município.

Para tanto, ele pode se apoiar em três importantes documentos: o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) referente ao sexto bimestre e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF) relativo ao terceiro quadrimestre, ambos referentes aos dois últimos exercícios, e também a Lei Orçamentária Anual (LOA) aprovada para o exercício. Estes documentos podem ser obtidos junto à contabilidade da prefeitura. No mês de janeiro, os relatórios relativos ao ano anterior ainda estarão sendo consolidados para publicação até o fim do mês. Todos os relatórios bimestrais e quadrimestrais anteriores poderão ser encontrados no Portal de Transparência do Município e devem ser consultados quando comparações forem necessárias.

A partir dos relatórios, algumas perguntas podem ser feitas ao secretário de Fazenda para ajudar a compreender as possibilidades de receita e os compromissos de despesas existentes, assim como verificar se a prefeitura está regular com os principais indicadores fiscais. Se houver no município um secretário de Planejamento, ele também deve ser consultado.

### GUIA DE AÇÕES

i) Obter da secretaria de Fazenda as seguintes informações sobre o desempenho da receita:

a. A receita corrente total cresceu acima da soma das variações da inflação mais Produto Interno Bruto (PIB)?

Onde consultar: RREO-Anexo 3 do 6º BIM dos quatro últimos exercícios, Demonstrativo de Receita Orçamentária Corrente Ordinária da Lei Orçamentária Anual (LOA) atual, **Variação anual do PIB, Dados Anuais IPCA** e **Focus Relatório de Mercado do Banco Central**.

Análise: encontre os valores totais da Receita Corrente dos exercícios (ano atual e dois últimos anos) e divida o mais recente pelo anterior para encontrar a variação percentual. Some os percentuais anuais de IPCA-Índice





Nacional de Preços ao Consumidor Amplo e PIB. Compare essa soma com os obtidos na variação da receita.

**Pontos a observar:** um crescimento igual à soma de variações é normal; acima constitui cenário otimista; abaixo, configura um cenário de risco. Em todos os casos, procure entender o motivo do crescimento ou da desaceleração. Veja as estimativas de inflação e PIB para o ano em curso (relatório Focus) e compare com a variação da receita corrente prevista na LOA em relação à mesma receita no ano anterior. Está igual, melhor ou pior?

**b. Quais fontes de receita tiveram maior crescimento?**

**Onde consultar:** RREO-Anexo 3 do 6º BIM dos quatro últimos exercícios, Demonstrativo de Receita Orçamentária Corrente Ordinária da Lei Orçamentária Anual (LOA) atual, **Dados Anuais IPCA** e **Focus Relatório de Mercado do Banco Central**.

**Análise:** repita o procedimento anterior para encontrar as receitas de IPTU, ITBI, ISS, Cota-Parte do ICMS, FPM e Transferências Correntes. Compare com IPCA+PIB.

**Pontos a observar:** verifique qual fonte teve melhor desempenho. Entenda se o crescimento ou a desaceleração foi resultante de mudança de legislação, aceleração da atividade econômica ou devido a fatores sazonais. Veja a previsão dessas fontes na LOA e avalie se o cenário tem tendência a melhorar.

**c. Qual é a sua receita corrente líquida?**

**Onde consultar:** Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (RCL) na LOA.

**Análise:** verifique o total da RCL e identifique suas parcelas componentes e deduções. Repita os cálculos para encontrar a sua variação ao longo dos anos.

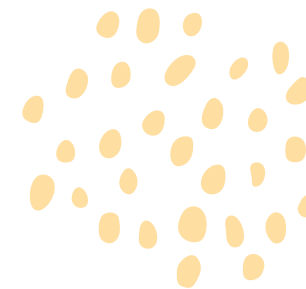
**Pontos a observar:** guarde esse número. É o montante que melhor representa a disponibilidade financeira da prefeitura, pois não considera as contribuições para o Plano de Previdência dos Servidores (quando o município tem Regime Próprio de Previdência Social – RPPS) e as contribuições para o custeio de pensões. Além disso, a RCL faz a dedução da receita corrente para a formação do Fundeb. Confirme se o seu município recebe mais recursos do Fundeb do que contribui para sua formação, comparando a transferência recebida com a dedução realizada.

**d. Qual foi o desempenho das receitas destinadas à saúde e à educação no período recente?**

**Onde consultar:** Quadro Geral da Receita (art. 2º, § 1º, Inciso II da Lei 4.320/64), Anexo I-C do Demonstrativo de Contas Anuais (DCA) dos últimos quatro exercícios e Quadro Detalhamento de Despesas (QDD) da LOA.

**Análise:** identifique as diversas transferências de recursos do Sistema Único de Saúde – SUS (Atenção de Média e Alta Complexidade, Assistência Farmacêutica, Gestão do SUS etc.), transferências de recursos do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE (Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE, Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE etc.), transferências do salário-educação e recursos do Fundeb em cada exercício analisado. Totalize-as separadamente e calcule a variação percentual ano a ano. Compare os totais, respectivamente, com as despesas totais alocadas nas secretarias de Saúde e de Educação.

**Pontos a observar:** verifique se os valores totais de receitas recebidas tanto na saúde quanto na educação são/foram suficientes para cobrir as despesas correspondentes. Quanto a prefeitura está colocando a mais para a prestação desses serviços? A que porcentagem da receita corrente líquida este valor corresponde?



**ii) Obter da Secretaria de Fazenda as seguintes informações sobre a composição da receita**

**a. Quais fontes de recursos respondem pela maior parte da receita da prefeitura?**

**Onde consultar:** RREO – Anexo 3 – 6º bimestre dos quatro últimos exercícios e Demonstrativo de Receita Orçamentária Corrente Ordinária da Lei Orçamentária Anual (LOA) atual.

**Análise:** encontre os valores totais da receita corrente de cada exercício nos relatórios e calcule a participação percentual de cada uma das fontes de receita, dividindo a parcela pelo total da receita. Faça isso para cada ano da gestão anterior e para a receita prevista na LOA para o exercício em curso e identifique as variações no período analisado.

**Pontos a observar:** os maiores percentuais encontrados vão apontar se a prefeitura depende financeiramente somente de seu esforço ou de transferências correntes da União e do FPM. Para uma autonomia financeira consistente, é desejável que mais de 40% dos recursos municipais venham de IPTU, ISS, ITBI, IRPF e taxas. Uma segunda situação positiva é quando esses tributos, somados com a Cota-Parte de ICMS e Cota-Parte de IPVA, superam 50% do total. Embora estes dois últimos tributos sejam cobrados pelo governo do estado, os fatos geradores dessa arrecadação se devem à atividade econômica no município, sobre a qual a prefeitura pode atuar. A análise da evolução da participação dessas parcelas no tempo mostra se vem ocorrendo uma política adequada de gestão tributária municipal, quando é desejável que a receita dos tributos municipais aumente gradativamente seu peso relativo na receita total. Lembre-se de que a instituição e efetiva arrecadação dos tributos de competência do município é exigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 11 da LC 101/00).

**b. A prefeitura cobra taxa de coleta de lixo e contribuição para custeio de serviços de iluminação pública?**

**Onde consultar:** RREO – Anexo 3 – 6º bimestre, Quadro Geral da Receita (art. 2º, § 1º, Inciso II da Lei 4.320/64), Anexo I-C do Demonstrativo de Contas Anuais (DCA) e Quadro Detalhamento de Despesas (QDD) da LOA.

**Análise:** encontre os valores totais dessas fontes de receita do ano atual e dois últimos exercícios e divida, sucessivamente, o mais recente pelo anterior para encontrar a variação percentual. Encontre no QDD da Lei do Orçamento as respectivas ações que preveem despesas com os serviços de coleta de lixo e de iluminação pública.

**Pontos a observar:** a coleta de lixo e a iluminação pública são serviços imprescindíveis para a vida na cidade, para os quais é possível a cobrança dos municípios. Durante algum tempo, houve controvérsia sobre a modalidade de cobrança desses serviços, o que foi pacificado pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Verifique o montante arrecadado nos relatórios e compare para confirmar se os recursos são suficientes para cobrir as despesas correspondentes previstas no orçamento. Analise se vem ocorrendo variação positiva nos valores arrecadados ao longo dos últimos anos.

**iii) Obter as seguintes informações sobre a composição das despesas:**

Aqui é importante lembrar que a avaliação deve ser feita do ponto de vista da natureza econômica da despesa (pessoal, custeio, investimentos e dívida) e de suas funções e subfunções (saúde, educação, assistência social, trabalho, direitos de cidadania, assistência à criança e ao adolescente, entre outras). Se desejar, faça a análise também segundo os órgãos.



**a.** As primeiras quatro perguntas se referem à evolução das despesas e as cinco posteriores são sobre sua composição.

**Onde consultar:** RREO-Anexo 1 do 6º BIM dos quatro últimos exercícios, Demonstrativo da Evolução da Despesa Por Categoria Econômica (art. 22, Inciso III da Lei 4.320/64) da Lei Orçamentária Anual (LOA) atual e **Focus Relatório de Mercado do Banco Central.**

**Análise:** encontre os valores totais da despesa corrente e de seus componentes dos exercícios (ano atual e quatro últimos anos) e dívida, sucessivamente, o mais recente pelo anterior para encontrar a variação percentual. Compare com os percentuais anuais do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

**Pontos a observar:** é esperado que o crescimento da despesa corrente seja igual ou, geralmente, maior que a inflação. Verifique qual dos componentes apresentou maior desempenho.

**b.** Como foi o desempenho de despesa de capital (e seus componentes: investimentos e amortização da dívida) nos últimos anos?

**Onde consultar:** RREO-Anexo 1 do 6º BIM dos dois últimos exercícios, Demonstrativo da Evolução da Despesa Por Categoria Econômica (art. 22, Inciso III da Lei 4.320/64) da Lei Orçamentária Anual (LOA) atual, **Dados Anuais IPCA** e **Focus Relatório de Mercado do Banco Central.**

**Análise:** encontre os valores totais da despesa de capital e de seus componentes dos exercícios (ano atual e quatro últimos anos) e dívida, sucessivamente, o mais recente pelo anterior para encontrar a variação percentual. Compare com os percentuais anuais do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

**Pontos a observar:** o grande desafio da prefeitura é manter crescente, se não estável, o gasto com investimentos e decrescentes os pagamentos do principal da dívida.

**c.** A despesa com pessoal cresceu a cada ano acima da inflação e acima da despesa corrente?

**Onde consultar:** RREO - Anexo 1 do 6º bimestre e RGF - Anexo 1 do 3º quadrimestre dos quatro últimos exercícios, Demonstrativo da Evolução da Despesa Por Categoria Econômica (art. 22, Inciso III da Lei 4.320/64) da Lei Orçamentária Anual (LOA) atual, Dados Anuais IPCA e Focus Relatório de Mercado do Banco Central.

**Análise:** dívida, sucessivamente, os valores da despesa de pessoal dos exercícios (ano atual e quatro últimos anos) mais recentes pelo anterior para encontrar a variação percentual. Compare os percentuais anuais do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

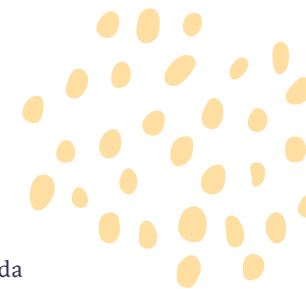
**Pontos a observar:** apesar de distorções diversas na política de pessoal que o setor público, em geral, acumula, o aumento dessa despesa acima da inflação significa a cristalização de despesa obrigatória e não necessariamente a ampliação do atendimento. Compare esse resultado com a evolução do “indicador de pessoal” na situação fiscal.

**d.** Nos últimos quatro anos, quais despesas por função/subfunção apresentaram maior crescimento?

**Onde consultar:** RREO - Anexo 2 do 6º bimestre dos dois últimos exercícios, Demonstrativo da Despesa por Função, Subfunção e Programa conforme o Vínculo com os Recursos (art. 2º, §2º, Inciso II da Lei 4.320/64) da Lei Orçamentária Anual (LOA) atual, Dados Anuais IPCA e Focus Relatório de Mercado do Banco Central.

**Análise:** dívida, sucessivamente, os valores das despesas por função e subfunção dos exercícios (ano atual e quatro últimos anos) mais recentes pelo anterior para encontrar a variação percentual. Compare os percentuais anuais do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

**Pontos a observar:** as funções analisadas envolvem Legislativo,



Administração, Previdenciário e Encargos Gerais e podem ser consideradas gastos com manutenção da administração municipal, cuja variação é desejável ficar igual ou menor que a inflação. O crescimento das funções como saúde, educação, assistência social e direitos de cidadania pode constituir ampliação da oferta de serviços no município.

**e. Quanto as despesas com juros e amortização da dívida representam em relação à despesa total?**

**Onde consultar:** RREO – Anexo 1 do 6º bimestre dos dois últimos exercícios, Demonstrativo da Evolução da Despesa Por Categoria Econômica (art. 22, Inciso III da Lei 4.320/64) da Lei Orçamentária Anual (LOA) atual.

**Análise:** encontre os valores gastos com juros e amortização da dívida em cada exercício e calcule a participação percentual do somatório delas, dividindo o montante pela despesa total. Faça isso para cada ano da gestão anterior e para a despesa total prevista na LOA do exercício em curso e identifique as variações no período analisado.

**Pontos a observar:** não é recomendável que despesas com dívida registrem participação expressiva (acima de 5%) nas despesas, sob o risco de comprometer a ampliação da oferta de serviços públicos durante o mandato.

**f. Quanto representam as despesas com as funções saúde e educação (e suas subfunções)?**

**Onde consultar:** RREO – Anexo 2 do 6º bimestre dos dois últimos exercícios, Demonstrativo da Despesa por Função, Subfunção e Programa conforme o Vínculo com os Recursos (art. 2º, §2º, Inciso II da Lei 4.320/64) da Lei Orçamentária Anual – (LOA) atual.

**Análise:** calcule a participação percentual das despesas com as funções saúde e educação (e também dos desdobramentos

de subfunções em cada uma delas), dividindo o valor de cada uma pela despesa total. Faça isso para cada ano da gestão anterior e para o previsto na LOA do exercício em curso e identifique as variações no período analisado.

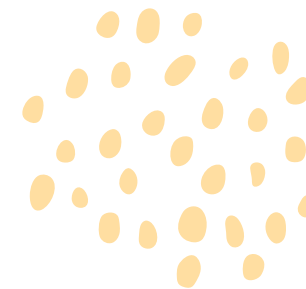
**Pontos a observar:** em municípios de médio e pequeno portes, a tendência é que ambas as funções superem 50% da despesa total, o que aponta o foco central das políticas públicas no município: saúde e educação. Veja se, de modo geral, a participação da despesa com educação vem tendendo a cair, devido aos efeitos demográficos, que estão reduzindo as matrículas na subfunção ensino fundamental. Com a análise do peso relativo de cada uma das funções/subfunções de gastos, obtém-se uma excelente fotografia da situação programática da prefeitura. Correlacione esta fotografia com a estrutura organizacional (departamentos, superintendências, divisões etc.) das secretarias e veja quem faz o quê.

**g. Quais foram o peso relativo e o desempenho das despesas com educação infantil e educação especial?**

**h. Quais foram o peso relativo e o desempenho das despesas com saúde – atenção básica e saúde – e vigilância epidemiológica?**

**i. Quais foram o peso relativo e o desempenho das despesas com assistência social – assistência à criança e ao adolescente?**

**Onde consultar:** RREO – Anexo 2 do 6º bimestre dos dois últimos exercícios, Demonstrativo da Despesa por Função, Subfunção e Programa conforme o Vínculo com os Recursos (art. 2º, §2º, Inciso II da Lei 4.320/64) da Lei Orçamentária Anual (LOA) atual, **Dados Anuais IPCA** e **Focus Relatório de Mercado do Banco Central**.



**Análise:** identifique as subfunções e calcule sua participação percentual, dividindo o valor de cada uma pela despesa total. Faça isso para cada ano da gestão anterior e para o previsto na LOA do exercício em curso. Busque os cálculos de variações no período analisado, conforme recomendado acima. Veja se ficou abaixo ou acima da inflação em cada ano.

**Pontos a observar:** essas subfunções identificam as correlações diretamente visíveis no orçamento de despesas com a primeira infância. À exceção das subfunções de saúde, têm pequena participação na despesa total e serão o foco de ampliação dessas políticas.

**iv) Obter as informações sobre a situação fiscal do município.**

A análise da situação fiscal do município possibilita conhecer as possíveis restrições e riscos que a gestão enfrentará. Temos o acompanhamento dos índices constitucionais de aplicação em saúde e educação, assim como os índices fiscais relativos a despesas de pessoal, limite da dívida consolidada e o resultado primário. É recomendável buscar respostas para as perguntas:

**a. Quanto foi aplicado em manutenção e desenvolvimento da educação?**

**Onde consultar:** RREO – Anexo 14 do 6º bimestre, RGF – Anexo 6 do 3º quadrimestre dos quatro últimos exercícios, Demonstrativo da Aplicação de Recursos na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino (MDE) à Conta de Recursos Ordinários e dos Vinculados ao Fundo de Educação (art. 212 da Constituição Federal) e Percentual de Aplicação da Receita do Fundeb na Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica (Inciso XII do Art. 6º ADCT/CR), ambos da Lei Orçamentária Anual (LOA) atual.

**Análise:** encontre o percentual apurado nos relatórios e na LOA em curso. Compare a evolução dos percentuais ao

longo do período analisado.

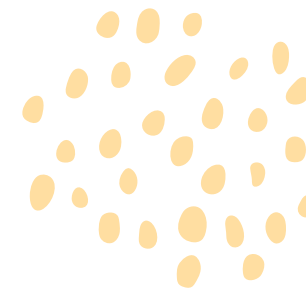
**Pontos a observar:** a Constituição Federal determina a aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, há despesas com educação que não entram neste cálculo por determinação legal, como aquelas pagas com recursos do salário-educação e transferências diversas do FNDE e, muitas vezes, do governo do estado. Além disso, no mínimo 60% dos recursos do Fundeb devem ser aplicados na remuneração dos profissionais da educação básica. Comparando esse montante com a folha de pagamento da educação, torna-se visível se a prefeitura tem necessidade de destinar recursos adicionais de tributos para sua quitação.

**b. Quanto foi aplicado em serviços públicos de saúde?**

**Onde consultar:** RREO – Anexo 14 do 6º bimestre, RGF – Anexo 6 do 3º quadrimestre dos dois últimos exercícios, Demonstrativo da Aplicação de Recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (art. 198 da Constituição Federal) da Lei Orçamentária Anual (LOA) atual e **Focus Relatório de Mercado do Banco Central.**

**Análise:** encontre o percentual apurado nos relatórios e na LOA em curso. Compare a evolução dos percentuais ao longo do período analisado.

**Pontos a observar:** a Constituição determina a aplicação mínima de 15% da receita resultante de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde (ASPS). Embora os municípios recebam importantes transferências do SUS, o modelo vigente não garante o pleno financiamento dos serviços. Devido à demanda crescente e ao próprio custo desses serviços, a prefeitura pode chegar a alocar em ASPS o dobro do mínimo constitucional.



**c. Qual o percentual de despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida?**

**Onde consultar:** RREO – Anexo 14 do 6º bimestre, RGF – Anexo 6 do 3º quadrimestre dos dois últimos exercícios, Demonstrativo da Participação Percentual de Pessoal na Receita Corrente Líquida (art. 19 da [LC 101/2000 – LRF](#)) da Lei Orçamentária Anual (LOA) atual e [Focus Relatório de Mercado do Banco Central](#).

**Análise:** encontre o percentual apurado nos relatórios e na LOA em curso. Compare a evolução dos percentuais ao longo do período analisado.

**Pontos a observar:** a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece o teto de 54% da receita corrente líquida para gastos com pessoal no Poder Executivo e de 6% no Poder Legislativo Municipal. Quando o gasto atinge 90% do teto (de 48,6% até 51,3% da RCL), entra em situação de risco. Ao chegar a 95% (acima de 51,3% até 54% da RCL), atinge o limite prudencial. Na medida em que ultrapassa os limites, várias vedações passam a vigorar em relação à concessão de vantagens, aumentos, reajuste ou adequações de remuneração a qualquer título e criação de cargo, emprego ou função ou alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa. Atingido o limite máximo, o Poder Executivo deverá reduzir em, pelo menos, 20% os gastos com cargos comissionados e funções de confiança (art. 169, §§ 3º e 4º da CF). Chegar a este cenário gera grandes transtornos para a gestão.

**d. Qual o percentual de despesa com dívida em relação à receita?**

**Onde consultar:** RREO – Anexo 14 do 6º bimestre, RGF – Anexo 6 do 3º quadrimestre dos dois últimos exercícios, Demonstrativo da Aplicação de Recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (art. 198 da Constituição Federal)

da Lei Orçamentária Anual (LOA) atual.

**Análise:** encontre o percentual apurado nos relatórios e na LOA em curso. Compare a evolução dos percentuais ao longo do período analisado.

**Pontos a observar:** de acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamentada pelas Resoluções nº 40/2001 e nº 43/2001 do Senado Federal, o total da dívida consolidada líquida dos municípios não pode ultrapassar o limite de 20% acima do valor da receita corrente líquida. Caso ultrapasse, fica proibido de fazer novas operações de crédito e obrigado a gerar superávit para a redução da dívida, correndo risco de deixar de receber transferências voluntárias caso não consiga reverter a situação (art. 31, §§ 1º e 2º da LRF). A possibilidade de conseguir empréstimo para a realização de empreendimentos de maior vulto é uma alternativa importante a ser zelada pela prefeitura.

**e. Qual a receita disponível (resultado primário) após gastos obrigatórios?**

**Onde consultar:** RREO – Anexo 6 e 14 do 6º bimestre, RGF-Anexo 6 do 3º quadrimestre dos quatro últimos exercícios, Demonstrativo Metas e Projeções Fiscais (art. 4º, § 1º e 2º da [LC 101/2000 – LRF](#)), Demonstrativo XII – Resultado Primário e Memória de Cálculo Líquida (art. 4º, Inciso III da [LC 101/2000 – LRF](#)) da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aprovada no exercício anterior e [Focus Relatório de Mercado do Banco Central](#).

**Análise:** encontre o valor apurado nos relatórios e na LOA em curso. Compare a evolução dos percentuais ao longo do período analisado. Divida esse valor pela RCL para saber de quanto é a real disponibilidade da prefeitura para novas ações.

**Pontos a observar:** o resultado primário constitui o valor que se apura após se deduzirem da receita primária (os recursos



disponíveis, normalmente originados da arrecadação tributária e transferências periódicas) os gastos necessários para a implementação da administração pública e de todos os serviços públicos, tais como despesas com pessoal, encargos sociais, custeio, transferências para outros entes públicos e investimentos considerados despesa primária. Não são computadas receitas financeiras (aplicações financeiras e outros) e despesas financeiras (pagamento de juros e outros), que são movimentações extraordinárias. Esse valor representa, em linhas gerais, aquilo que “sobra” para a realização de novas despesas.

#### v) Extrair outras informações da Prestação de Contas Anual

No início de todo o ano, em geral 60 dias após o início da sessão legislativa conforme normas estaduais próprias, o Poder Executivo Municipal precisa enviar a prestação de contas anual do prefeito ao Tribunal de Contas do Estado (TCE). Esta prestação de contas é regida pelas determinações constitucionais de fiscalização contábil, financeira e orçamentária (arts. 70 a 74 da CF). As contas do Poder Executivo são submetidas à Câmara Municipal para julgamento após o parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado, o qual deixará de prevalecer somente por decisão de dois terços de seus membros (art.31, §2º da CF).

Mais do que um documento sobre a regularidade de atos do gestor anterior, a prestação de contas é um rico inventário de documentos e registros relevantes da gestão passada. Sua análise oferece um histórico com informações gerenciais consolidadas sobre o funcionamento da prefeitura. Muito além das de natureza financeira e orçamentária, há informações sobre todas licitações e contratações realizadas no exercício encerrado e nos anteriores, assim como quem são os responsáveis pela ordenação de despesas em cada secretaria. A legislação que define a estrutura organizacional e os planos de cargos e salários lá se encontram.

A listagem das unidades escolares e de saúde, com detalhes sobre reformas feitas, pode igualmente ser encontrada. Veja o que você gostaria de consultar no quadro a seguir para ampliar sua compreensão dos desafios que a prefeitura tem pela frente.







**LISTA SELECIONADA DE DOCUMENTOS  
QUE COMPÕEM A PRESTAÇÃO ANUAL DE CONTAS**

1. Ordenadores de despesas
2. Processos de despesas e processos licitatórios
3. Quadro das licitações do exercício e de exercícios anteriores por Unidade Orçamentária e Modalidade
4. Demonstrativo das subvenções, auxílios e contribuições, acompanhado dos processos de prestação de contas
5. Relação de bens móveis e imóveis incorporados até o exercício anterior e incorporados e desincorporados durante o exercício
6. Lei Estrutura Organizacional acompanhada dos quadros comissionados e tabela remuneratória
7. Plano de cargos, carreiras e salários acompanhado do quantitativo e da tabela remuneratória
8. Relação de servidores, distribuídos por secretarias, informando, ainda, a data de admissão, cargo, nível e vencimento
9. Demonstrativo das alienações de bens móveis e imóveis, acompanhado por grupo de bem
10. Relação de precatórios judiciais, por ordem cronológica, citando os que foram pagos e os que não foram
11. Lei municipal de incentivo ou de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita
12. Relação de estradas vicinais e municipais, devidamente identificadas de acordo com os locais de interligação e com indicações das extensões em quilômetros
13. Identificação das escolas, por nível de ensino
14. Identificação das escolas construídas ou reformadas. Informativo sobre o número de alunos, por nível de ensino
15. Plano de Saúde e Relatório de Gestão devidamente aprovados pelo Conselho Municipal de Saúde (CMS), contemplando a avaliação dos resultados alcançados com os programas do SUS, acompanhados do demonstrativo de aplicação do percentual mínimo exigido
16. Pareceres do CMS sobre as fiscalizações e acompanhamento de desenvolvimento das ações e serviços de saúde
17. Declaração do CMS indicando se foram apreciadas eventuais denúncias, consultas sobre assuntos pertinentes às ações e serviços de saúde
18. Relação das unidades de atendimento de saúde
19. Relação dos hospitais e postos de saúde construídos e reformados
20. Relação de contratos e convênios para execução dos serviços de saúde com instituições privadas





## 2

## Formar convicções sobre a realidade fiscal e programática

Ao tomar contato mais aprofundado com as informações fiscais e programáticas, percebe-se que a realidade municipal envolve múltiplas causalidades, permite diversas leituras. Formar convicções sobre políticas públicas neste contexto é um processo complexo, pois não basta acumular informações. É necessário compartilhar e construir entendimentos comuns sobre problemas e validar os encaminhamentos de soluções.



### GUIA DE AÇÕES

- i) Solicitar aos secretários a elaboração de um balanço das políticas encontradas em suas respectivas áreas. Isso pode ser feito desde o primeiro mês da gestão, paralelamente à apropriação da realidade fiscal e programática da prefeitura. Para guiar o secretariado, podem-se fazer duas provocações singelas: o que encontramos e o que precisamos melhorar.
- ii) Estimular a abordagem intersetorial para dar início à construção, por exemplo, da agenda da primeira infância. Aqui também cabem duas indagações: o que foi feito em sua área em benefício da primeira infância e o que a sua área pode fazer em benefício da primeira infância.

Esta iniciativa levará todos a promover uma reflexão estruturada. Ela trará subsídios para delimitar as prioridades de ação que deverão constar na Lei de Diretrizes Orçamentárias e contribuir, na sequência, para a estruturação do Plano Plurianual.



## 3

## Pautar as prioridades programáticas

Falar em prioridade é sempre um desafio porque seu significado é, via de regra, relacionado indevidamente a “tratamento privilegiado” e, portanto, excludente. Quando empregado em gestão pública, porém, o termo não pode ter como pretensão a exclusão de alguma iniciativa em detrimento de outra, pois compete ao poder público empreender tudo o que for necessário para a promoção do bem-estar. Políticas definidas como prioritárias serão aquelas que forem objeto de uma dedicação executiva mais intensiva durante um certo período pela relevância que lhe é imputada.

Na gestão municipal, a Constituição Federal atribui à Lei de Diretrizes Orçamentárias o papel de explicitar “as metas e prioridades da administração pública” (art. 165, § 2º da CF). O sentido do comando legal vem no plural (prioridades), justamente no sentido de “destacar a ênfase” que se quer dar às ações que serão executadas no ano seguinte. Na verdade, a Lei de Diretrizes Orçamentárias integra o ciclo orçamentário, que compreende o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual. No ciclo, o PPA configura o plano estratégico da administração municipal a ser implementado durante o mandato, de modo que a Lei de Diretrizes Orçamentárias se apresenta, a cada ano, como o instrumento para indicar quais programas do PPA serão priorizados.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias deve ser enviada à Câmara Municipal em prazo determinado pela legislação do seu município ou do seu estado. Ela deve ser apreciada antes do encerramento da primeira parte da sessão legislativa para que suas diretrizes sirvam efetivamente de orientações para a formação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Após o balanço de realizações e identificação do que precisa ser feito em cada área para aprimorar a gestão, prefeito e equipe disporão de subsídios para definir as prioridades. São os seguintes os modos por meio dos quais elas são incluídas na LDO:

- a. O Poder Executivo inclui diretrizes de priorização no corpo da lei, destacando as ênfases que se pretende conferir às políticas.
- b. É incluído um Anexo de Prioridades e Metas onde são listados objetivos de políticas e/ou programas do PPA prioritários.

c. Um terceiro modo pode ser considerado como uma combinação dos anteriores, em que tanto são incluídas as prioridades na forma de diretrizes quanto também o Anexo. A redação das diretrizes prioritárias deve buscar traduzir a pactuação gerencial e não ser somente uma expressão retórica.

Para a primeira infância, é recomendável que a redação, ou mesmo a definição dos programas/objetivos a incluir no Anexo, seja fruto de entendimento entre os gestores envolvidos e o prefeito, preferencialmente mediados pelo gabinete, pela Secretaria de Planejamento ou ainda por uma comissão designada especificamente para isso, como, por exemplo, o Comitê Intersectorial da Primeira Infância, citado nos tópicos anteriores deste guia.

Para auxiliar na reflexão sobre o modo mais adequado para apresentar as prioridades de ação, apresentamos um pouco de como as prefeituras de Belo Horizonte, São Paulo e Rio de Janeiro trataram a questão. Em Belo Horizonte, as prioridades são elencadas por áreas de resultado, não havendo um Anexo. Em São Paulo, elas são listadas em um Anexo, seguindo objetivos estratégicos definidos no processo interno e planejamento. No Rio de Janeiro, há também o Anexo de Prioridades e Metas, em que são destacados os programas do Plano Plurianual e as ações orçamentárias correspondentes, acompanhadas das metas. Reflita sobre as soluções apresentadas. Pesquise mais. Veja como acontece hoje no seu município e decida qual irá melhor traduzir as prioridades de políticas públicas que você quer levar adiante.

Lembre-se de que a LDO trata de outros conteúdos importantes como alterações na legislação tributária, concessão de vantagem ou aumento de remuneração, criação de cargos, empregos e funções ou alteração de carreiras, admissão ou contratação de pessoal (art. 169, § 1º da CF), previsão da receita, metas fiscais, critérios para contingenciamento de despesas, entre outros.

### Prioridades selecionadas da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020

#### PREFEITURA DE BELO HORIZONTE

##### i) Área de Resultado Saúde:

- a. adoção de estratégias de combate à mortalidade materna, neonatal e infantil;
- b. promoção do acesso a ações e serviços para efetivação, proteção e recuperação da saúde da criança e do adolescente, inclusive daqueles com deficiência que necessitem de tratamento, habilitação ou reabilitação, conforme sua necessidade específica;
- c. estabelecimento de políticas, planos, programas e serviços que atendam especificamente à primeira infância, visando ao seu desenvolvimento integral;
- d. busca ativa da gestante ou puérpera que não iniciar ou que abandonar as consultas de pré-natal e de pós-parto, bem como possibilidade de acesso integral aos serviços de pré-natal humanizado para essas mulheres.

##### ii) Área de Resultado Educação:

- a. promoção do acesso à educação básica, melhoria da qualidade do ensino e da aprendizagem nos níveis de educação infantil e ensino fundamental;
- b. oferta de vagas na educação infantil da Rede Municipal de Educação para crianças de 0 a 5 anos de idade em turno parcial e integral, priorizando a atualização de estudos para identificar a demanda por educação infantil em Belo Horizonte.

##### iii) Área de Resultado Proteção Social, Segurança Alimentar e Esportes:

- a. aprimoramento das políticas de prevenção, proteção e promoção voltadas para as crianças, os adolescentes, as mulheres, os jovens, os idosos, a população em situação de rua e as pessoas com deficiência, ampliando a cobertura dos equipamentos e serviços da assistência social, segurança alimentar e cidadania;
- b. fomento e garantia da inclusão produtiva da população em situação de rua ou com trajetória de vida nas ruas e provisão de segurança alimentar e nutricional para famílias em situação de pobreza e vulnerabilidade social;
- c. fortalecimento das ações estratégicas de erradicação do trabalho infantil;
- d. promoção da formação esportiva de crianças, adolescentes e jovens, com prioridade de atendimento às áreas de vulnerabilidade social, contribuindo para a socialização e educação para a cidadania;
- e. promoção de atividades de esporte e lazer para crianças, adultos, idosos e pessoas com deficiência visando à melhoria da qualidade de vida e à redução do sedentarismo.



**Anexo de Prioridades e Metas Selecionadas  
da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020**

**PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO**

» **PROGRAMA: MELHORIA DA GESTÃO E MELHORIA DA INFRAESTRUTURA EM EDUCAÇÃO**

**Ação:** 1113 – OBRAS EM UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL

**Tipo:** Projeto

**Objetivo específico:** melhorar o funcionamento e promover a modernização das Unidades de Educação Infantil.

» **PROGRAMA: 0316 – MELHORIA DA QUALIDADE DA EDUCAÇÃO CARIOCA**

**Ação:** 1811 – EDUCAÇÃO INFANTIL – PROJETO RIO DE EXCELÊNCIA

**Tipo:** projeto

**Objetivo específico:** desenvolver e implementar programa integrado de atendimento à primeira infância com vista à avaliação e monitoramento da qualidade dos serviços e programas desenvolvidos pela SME na área de educação infantil.

**Ação:** 2133 – MANUTENÇÃO E REVITALIZAÇÃO DA EDUCAÇÃO INFANTIL

**Tipo:** atividade

**Objetivo específico:** aprimorar e implementar a qualidade da educação infantil.

» **PROGRAMA: 0500 – CARIOQUINHAS NAS CRECHES E PRÉ-ESCOLAS**

**Objetivo geral:** ampliar o número de vagas em creches e pré-escolas e otimizar a infraestrutura existente por meio de parcerias público-privadas que contemplarão investimentos para a construção e manutenção das unidades.

**Público-alvo:** crianças de 6 meses a 5 anos e 11 meses e suas famílias

**Tipo de programa:** estratégico

**Ação:** 2209 – IMPLANTAÇÃO DE UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL

**Tipo:** atividade

**Objetivo específico:** ampliar o número de unidades de educação infantil

**Ação:** 2270 – MANUTENÇÃO DAS NOVAS UNIDADES DE EDUCAÇÃO INFANTIL

**Tipo:** atividade

**Objetivo específico:** manter as novas unidades de educação infantil.

**Ação:** 2011 – CEGONHA CARIOCA

**Tipo:** atividade

**Objetivo específico:** favorecer o acesso das gestantes à assistência pré-natal, garantindo a vinculação destas com a maternidade de referência. Garantir o transporte da gestante à maternidade através da ambulância e manter a qualificação do acolhimento e classificação de risco nas maternidades.

**Ação:** 7264 – AMPLIAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DAS CASAS DE PARTO – EL 120/20

**Tipo:** atividade

**Objetivo específico:** possibilitar um nascer humanizado com acolhimento e proteção dos direitos da mulher e do bebê. Atender gestantes perto de suas casas em um ambiente familiar, valorizando os aspectos sociais, emocionais e afetivos do nascimento.

» **Programa: 0373 – CARTÃO FAMÍLIA CARIOCA**

**Objetivo geral:** diminuir a incidência de pobreza extrema na cidade, reduzir a evasão e melhorar o desempenho escolar das crianças em idade escolar das famílias beneficiadas e reduzir a mortalidade materna e infantil.

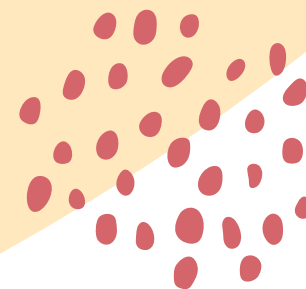
**Público-alvo:** população da cidade

**Tipo Programa:** estratégico

**Ação:** 2765 – TRANSFERÊNCIA DE RENDA NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

**Tipo:** atividade

**Objetivo específico:** promover esforços para a distribuição, complementação de renda e resgate da dignidade humana de famílias situadas abaixo do Índice de Pobreza no Município do Rio de Janeiro.





# 4

## Consolidar políticas para a primeira infância no PPA

Anexo de Prioridades e Metas Seleccionadas da Lei de Diretrizes Orçamentárias 2020

### PREFEITURA DE SÃO PAULO

**Objetivo estratégico:** reduzir a vulnerabilidade na primeira infância

**Metas:** atender, conforme padrão, a 80% do total das crianças de 0 a 6 anos em situação de vulnerabilidade nos dez distritos mais vulneráveis. Reduzir a taxa de mortalidade infantil para 10,7 óbitos por mil residentes com menos de um ano. Ampliar 15.157 vagas em creche.

Os diagnósticos fiscal e programático devem contribuir para a otimização do tempo disponível de gestão e da efetividade na implementação das políticas pretendidas já nos primeiros meses. Mais do que isso, espera-se que contribuam para a tradução estruturada dos compromissos de campanha em prioridades governamentais.



Ainda no primeiro ano de gestão, a prefeitura terá de elaborar o Plano Plurianual (PPA). É ele que condiciona a gestão pública ao congregar os programas orçamentários que traduzem as políticas e elencar as ações governamentais (projetos e atividades) que irão constar do orçamento municipal. Este, por sua vez, é a exigência legal para a realização de despesas. O PPA deve ser enviado para apreciação da Câmara Municipal até agosto/setembro do primeiro ano do mandato.

A sua elaboração, por sua vez, não pode se resumir a um rito burocrático para cumprimento de uma formalidade legal, sob pena de não se constituir em um instrumento de referência para a gestão. Para ser eficiente, deve expressar os objetivos executivos de todas as áreas da prefeitura. Precisa, portanto, ser produto da decantação de uma série de pactos entre os vários agentes da prefeitura e da cidade.

### GUIA DE AÇÕES

- i) Fazer um balanço da situação financeira e programática existente na prefeitura (conforme as orientações já apresentadas).
- ii) Constituir grupos de trabalho para debaterem o arranjo inter-setorial, de forma a estruturar o(s) programas(s) das diversas áreas, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento.
- iii) Destacar um dos grupos de trabalho para dedicação exclusiva à concepção do programa de apoio, proteção e desenvolvimento da primeira infância (sugerimos a denominação de Primeira Infância Primeiro, pela força do seu significado).



iv) Definir cinco eixos para o desenvolvimento do programa. Deve-se tomar como ponto de partida a metodologia conhecida como **Nurturing Care**, estabelecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS), Unicef e Banco Mundial: saúde, nutrição, segurança e proteção, parentalidade e educação infantil. Nesta perspectiva, é necessário envolver representantes da Educação, Saúde, Desenvolvimento Social e Planejamento.

v) Definir mais claramente objetivos e metas a serem atingidos, orientando-se pela avaliação dos indicadores disponíveis para o município que descrevem o cenário (a maior parte desses dados se encontra no site Primeira Infância Primeiro no Município, neste [link](#)). É possível que a ideia de um único programa (Primeira Infância Primeiro) não seja suficiente para abarcar o conjunto de ações desejadas. Neste caso, uma boa opção é desdobrá-lo, por exemplo, em Primeira Infância Primeiro – Saúde, Primeira Infância Primeiro – Nutrição e assim sucessivamente.





## Glossário

CF: Constituição Federal

Cota-Parte do ICMS: Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

Cota-Parte do IPVA: Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

FPM: Fundo de Participação dos Municípios

Fundeb: Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério

IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPTU: Imposto sobre Propriedade Territorial Urbana

ISS: Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

IRPF: Imposto de Renda de Pessoa Física

ITBI: Imposto sobre Transmissão de Bens Intervivos

LC 101/2000: Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000

LDO: Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA: Lei Orçamentária Anual

LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal

PIB: Produto Interno Bruto

PPA Plano Plurianual

QDD: Quadro Detalhamento de Despesas

RCL: Receita Corrente Líquida

RGF: Relatório de Gestão Fiscal

RREO: Relatório Resumido de Execução Orçamentária

STF: Supremo Tribunal Federal



## Para saber mais (bibliografia)

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Acesso em: 08 de novembro de 2020. [Link](#)

Lei nº 9.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Acesso em: 08 de novembro de 2020. [Link](#)

Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Marco Legal da Primeira Infância. Acesso em 09 de novembro de 2020. [Link](#)

RNPI. Rede Nacional Primeira Infância. Guia para Elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância. 4ª edição. Brasília/DF, 2020. Acesso em: 24 de novembro de 2020. [Link](#)

Rede Nacional Primeira Infância. Plano Nacional pela Primeira Infância 2020-2030. Brasília/DF, 2020. Acesso em: 08 de novembro de 2020. [Link](#)



### **Os primeiros passos pela primeira infância**

- **Gestão e Orçamento** faz parte de uma série que tem por objetivo auxiliar gestores municipais na garantia dos direitos das crianças na primeira infância. Foi produzido pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.

### **Direitos e permissões**

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

### **Sugestão de citação**

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2021) Os primeiros passos pela primeira infância <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/>

### **Realização**

Fundação Maria Cecília Souto Vidigal  
<https://www.fmcsv.org.br>

### **CEO**

Mariana Luz

### **Diretora de Relações Institucionais**

Heloísa Oliveira

### **Diretor de Operações**

Leonardo Hoçoya

### **Diretor de Conhecimento Aplicado**

Eduardo Marino

### **Diretora de Comunicação**

Paula Perim

### **Gerente de Comunicação**

Ana Carolina Vidal Guedes

### **Gerentes de Conhecimento Aplicado**

Beatriz Abuchaim

Marina Fragata Chicaro

### **PMO**

Bethânia Alves

### **Analista de Relações Institucionais**

Larissa Araújo Santos

### **Analista de Comunicação**

Nathalia Florêncio

### **Consultora técnica**

Elisa Altafim

### **Especialistas para elaboração da publicação**

Alexandra Brentani (Parentalidade)

Ana Flávia Flôres (Gestão e Orçamento)

Cleuza Repulho (Educação Infantil)

Cristina Kiomi (Gestão e Orçamento)

Gilvani Pereira Grangeiro (Parentalidade)

Márcia Gil (Educação Infantil)

Sônia Venancio (Saúde)

Wieland Silberschneider (Gestão e Orçamento)

### **Da obra**

#### **Coordenação Editorial**

David Cohen

#### **Revisão**

Mauro de Barros/BN

#### **Projeto gráfico e editoração**

The Infographic Company

#### **Ilustrações**

Anna Luiza Oliveira/The Infographic Company





FUNDAÇÃO  
Maria Cecília  
Souto Vidigal

Saiba mais em:

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