

PRIMEIRA INFÂNCIA



• ANÁLISE TEMÁTICA •

Maceió/AL
Março de 2024

PRIMEIRA INFÂNCIA



• ANÁLISE TEMÁTICA •

ONU-Habitat

A Organização das Nações Unidas propõe, desde os anos 2000, agendas globais com objetivos e metas mensuráveis para promover a prosperidade enquanto protegemos o nosso planeta. Desde 2015, esse trabalho tem sido realizado a partir dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), estabelecidos na Agenda 2030, um plano de ação global criado para erradicar a pobreza, proteger o meio ambiente e o clima e promover vida digna a todos e todas, dentro das condições que o planeta oferece e sem comprometer a qualidade de vida das próximas gerações.

Posteriormente, em 2016, a Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) estabeleceu a Nova Agenda Urbana (NAU), documento que serve de orientação para ações que visam padrões globais de desenvolvimento urbano sustentável, repensando a forma como construímos, gerenciamos e vivemos nas cidades.

Ela representa uma visão compartilhada para um futuro urbano melhor, em que todas as pessoas tenham direitos e acessos iguais aos benefícios e oportunidades. Considerando a relevância do protagonismo dos estados e municípios para o cumprimento de ambas as agendas, o **Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat)**, agência da ONU que atua há mais de 20 anos em prol do desenvolvimento urbano social, econômico e ambientalmente sustentável, trabalha diretamente com esses atores para aproximá-los dessas temáticas.

Foi com esse intuito que, em 2017, firmamos um acordo com o Governo do Estado de Alagoas, que resultou no Visão Alagoas 2030. Com mais este projeto, esperamos colaborar para o desenvolvimento de uma visão de futuro para Alagoas, que amplie as possibilidades para as suas mais diversas comunidades, sem deixar ninguém e nenhum território para trás.

A seguir, apresentamos as **descobertas e recomendações para a Primeira Infância no estado de Alagoas**. Esperamos que os desafios e potencialidades identificadas possam oferecer uma visão holística e sensível às demandas locais, bem como apoiar a elaboração de medidas e intervenções sustentáveis, resilientes e inclusivas, que beneficiem bebês, crianças e pessoas cuidadoras em Alagoas.

Acompanhe o ONU-Habitat nas redes sociais!



@onuhabitatbrasil



onuhabitatbr



@onuhabitatbr

Paulo Dantas

Governador de Alagoas

Observar, planejar e trabalhar para construir uma sociedade mais justa é a principal diretriz de todos que fazem o Governo de Alagoas. Cientes de uma história secular de pobreza, o Estado, a iniciativa privada e a sociedade em geral têm um compromisso de reverter quadros de desigualdade social. Um compromisso que surge de dois tipos de observação: a do dia a dia, do contato, das nossas caminhadas por todos os 102 municípios, mas também um compromisso alicerçado na análise de dados e no trabalho de competentes profissionais que estão envolvidos na construção de políticas públicas que tornem nosso estado menos desigual.

Ninguém é capaz de fazer uma transformação deste porte sozinho, sem escutar, sem estudar, sem parcerias como esta que temos com o ONU-Habitat. Um trabalho que é referência para o mundo, mas, antes de tudo, é referência para milhares de alagoanos que já tiveram suas vidas melhoradas por este olhar, por este planejamento, por este trabalho para garantir uma vida com acesso aos serviços públicos.

Porém, é importante frisar que o nosso compromisso não é com o que já foi feito. Nosso compromisso está apontado para a mudança da realidade que ainda não pôde ser transformada, mas que será e que é para já. A partir da observação e análise dos dados desta realidade, nós, servidores e gestores públicos, vamos garantir uma série de políticas para dar autonomia a jovens e adultos, proteção às mulheres e crianças, segurança aos pais e mães de família, oportunidades aos micro, pequenos e médios empreendedores.

A construção dessas políticas perpassa, primordialmente, por produtos deste tipo, que não só balizam a tomada de decisões, como contribuem para a manutenção e o aprimoramento das práticas que permeiam a gestão pública.

Observando, planejando, trabalhando muito, alinhados com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Organização das Nações Unidas, nós vamos mudar a vida de milhares de alagoanos e cumprir a missão que o povo nos confiou.



Acompanhe o Governo de Alagoas:



alagoas.al.gov.br



[@governodealagoas](https://www.instagram.com/governodealagoas)



Visão Alagoas 2030

O Visão Alagoas 2030 é um projeto de cooperação técnica entre o ONU-Habitat e o Governo de Alagoas. Iniciado em 2017, o seu principal objetivo é fortalecer a prosperidade urbana sustentável e inclusiva de Alagoas, por meio da produção de dados e informações e da elaboração de estratégias de ação para qualificar as políticas públicas, planos e ações estaduais.

O Projeto estrutura-se em três eixos de implementação:

 1. Dados e informações

Construção de indicadores, mapeamentos e diagnósticos

 2. Estratégias e soluções

Elaboração de planos, diretrizes e recomendações

 3. Capacidades e oportunidades

Realização de capacitações, intercâmbios e projeção internacional e nacional



Este produto pertence ao Eixo 1:

**Dados e
informações**



Escaneie para saber mais!

Ficha técnica

GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS

Paulo Suruagy do Amaral Dantas (2022 - Atual)
José Renan Vasconcelos Calheiros Filho (2015 - 2022)
Governador do Estado

Ronaldo Augusto Lessa Santos (2023 - Atual)
José Wanderley Neto (maio a dezembro - 2022)
José Luciano Barbosa da Silva (2015 - 2020)
Vice-governador

Renata dos Santos (2023-atual)
George André Palermo Santoro (2015-2023)
Secretária/o de Estado da Fazenda

Paula Cintra Dantas
Secretária de Primeira Infância

Thalyne Joane Araújo Silva
Secretária Executiva de Primeira Infância

Gabriel Albino Ponciano Nepomuceno (2023-atual)
Renata dos Santos (2022 - 2023)
Fabício Marques Santos (2018 - 2022)
Secretário/a de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio

Robson José Alves Brandão
Superintendente de Produção da Informação e Conhecimento

Juliana Carla da Silva Santos
Assessoria Especial de Cenários

Klebson da Silva
Assessoria Especial de Informações

Roberson Leite Silva Júnior
Gerência de Indicadores e Cenários

Lionaldo dos Santos
Gerência de Geoinformação

Alesson Santana Ferro
Supervisor de Geotecnologias e Aplicações

Clerisvaldo Holanda dos Santos Junior
Supervisor de Cenários Socioeconômicos

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS (ONU-HABITAT)

Escritório Regional para América Latina e o Caribe (ROLAC)

Alain Grimard
Representante para o Brasil e Cone Sul

Rayne Ferretti Moraes
Oficial Nacional para o Brasil

Ana Elisa Larrarte
Coordenadora de Programas

Fábio Donato | Julia Caminha | Laura Collazos | Tiago Marques
Analistas de Programas

Gabriel Vaz de Melo
Analista de Dados

Aléxia Saraiva
Analista de Comunicação

Thayanne Massopust
Assistente de Comunicação

Camila Nogueira
Designer Gráfica

Claudia Bastos de Mello
Especialista Financeira

Adriana Carneiro | Carolina Oliveira | Vanessa Santos
Analistas de Operações

Jéssica Blanco
Assistente Administrativo



Ficha técnica

EQUIPE TÉCNICA DO PROJETO

Alex Rosa
Coordenador de Programas

Angélica Carnelosso | Paula Zacarias
Analistas de Programas

Bethânia Boaventura
Assistente de Programas

Minne Santos
Assistente de Comunicação

Sávio Silva
Designer Gráfico Júnior

IMPLEMENTAÇÃO DO PRODUTO

Karina Tollara d'Alkimin
Consultora em Primeira Infância
Redação

Angélica Carnelosso
Supervisão

Alex Rosa | Angélica Carnelosso | Paula Zacarias
Revisão

Sávio Silva
Diagramação



Sumário

- 11** 1. Introdução
- 13** 2. Contextualização
- 15** 3. A experiência pioneira de Alagoas na priorização da Primeira Infância
- 19** 4. O pacto federativo e as políticas públicas no Brasil
- 23** 5. A importância de dados, informações e evidências para as políticas públicas
- 30** 6. Mapeamento e análise de plataformas de monitoramento de indicadores relacionados à Primeira Infância
- 39** 7. Proposta de um referencial para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas para a Primeira Infância
- 50** 8. Potencialidades, desafios e recomendações

Apresentação

Este Relatório apresenta a **Análise Temática de Primeira Infância** no estado de Alagoas, considerando o momento atual e o nível da maturidade da agenda no Governo do Estado, com os **objetivos** de:



Contribuir para o fortalecimento da agenda da primeira infância no estado de Alagoas, apontando possíveis caminhos para o estabelecimento de uma política estadual, que apoie e aumente as capacidades municipais; e



Ampliar a potencialidade do Observatório de Políticas Públicas de Alagoas, a partir da perspectiva da primeira infância, mapeando subsídios para o seu aperfeiçoamento como ferramenta de monitoramento e avaliação de políticas públicas estaduais e municipais.

O documento contém a análise dos dados, informações e estrutura da agenda estadual da primeira infância além de recomendações para a continuidade das ações decorrente do Programa CRIA - Criança Alagoana.





Capítulo 1

1. Introdução

Em 2015, os 193 países que compõem a Organização das Nações Unidas (ONU), incluindo o Brasil, se comprometeram a implementar um plano de ação global para as pessoas, o planeta e a prosperidade, composto por medidas como eliminar a pobreza extrema e a fome, promover a paz, proporcionar educação de qualidade a todas as crianças e proteger o planeta.

A **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável** é formada por 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, que devem ser colocados em prática por todos os países, estados, cidades e comunidades, até 2030.

O Governo de Alagoas assumiu o seu compromisso com a Agenda 2030 e os ODS e, em parceria com o ONU-Habitat, vem trabalhando em diferentes iniciativas com a finalidade de fortalecer a prosperidade urbana sustentável e inclusiva no estado.

Um dos produtos desse trabalho é o **Observatório de Políticas Públicas de Alagoas**, uma ferramenta de monitoramento de dados e informações voltada a qualificar as políticas públicas, os planos e as ações estaduais, visando o desenvolvimento sustentável do estado.

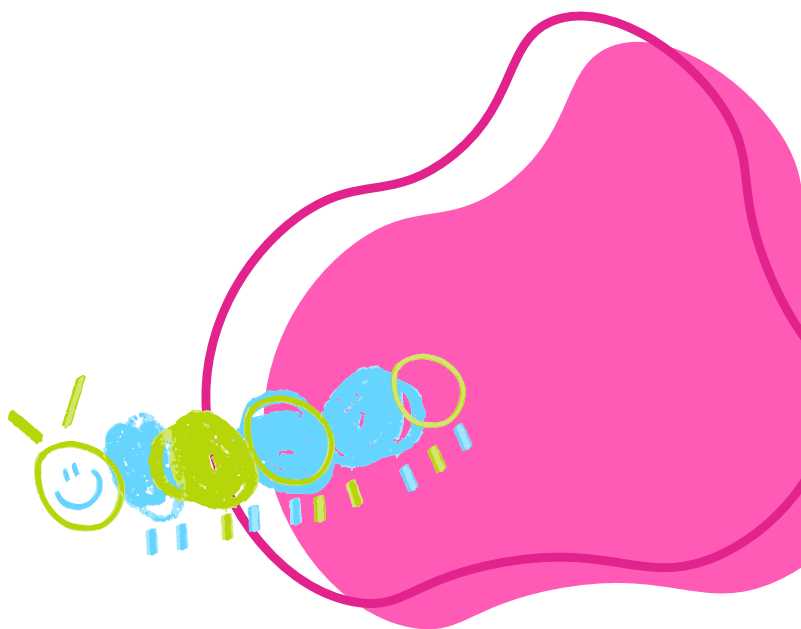
Entre as estratégias prioritárias do atual Governo de Alagoas está a **promoção da primeira infância** – temática que vem ganhando reconhecimento no Brasil e no mundo, e que está refletida na Agenda 2030, especificamente na meta 4.2¹ do ODS 4 (Educação de Qualidade), mas presente também, de forma transversal, nos demais objetivos.

A relação entre os ODS e os primeiros anos de vida é uma via de mão dupla, mesmo aqueles que não fazem referência direta à primeira infância são relevantes para o desenvolvimento e a qualidade de vida das crianças, especialmente as mais vulnerabilizadas.

Por outro lado, investir nos primeiros anos de vida pode acelerar o alcance de muitos ODS e do desenvolvimento sustentável da sociedade e do planeta como um todo (FMCSV, s/data).

Dada a relevância da pauta da primeira infância na agenda global e estadual, o relatório consiste em uma análise detalhada desta temática, cujo principal objetivo é contribuir para o esforço que o Governo do Estado está empreendendo para consolidar uma política estadual pela primeira infância, com base na ampla e significativa trajetória do **programa CRIA – Criança Alagoana**.

Ao mesmo tempo, a análise temática busca ampliar a potencialidade do Observatório de Políticas Públicas de Alagoas, a partir da perspectiva da primeira infância, mapeando subsídios que aportem para o seu aperfeiçoamento como ferramenta de monitoramento de políticas públicas.



¹Meta 4.2: "Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar, de modo que eles estejam prontos para o ensino primário". Disponível em <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/4>.

A close-up photograph of a pregnant woman's belly. Two hands are gently resting on the skin. The woman is wearing a purple hospital gown. The background is slightly blurred, showing a clinical setting.

Capítulo 2

2. Contextualização

Por que estamos falando de Primeira Infância?

A **garantia dos direitos da criança e do adolescente** é uma prioridade já prevista na Constituição Federal do Brasil², datada de 1988, e que implica na corresponsabilidade das famílias, do Estado e da sociedade como todo, em assegurar tais direitos com absoluta prioridade.

A promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente, em 1990, reforça a primazia conferida à infância na agenda pública e social do país, destacando a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento³.

O reconhecimento da especificidade e relevância da primeira infância, recorte etário que compreende o período da gestação até os 6 anos de idade, no desenvolvimento infantil e do ser humano como um todo, ocorre um pouco mais tarde, impulsionado, sobretudo, pela elaboração da primeira versão do **Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI)**, em 2010, seguida pela promulgação do **Marco Legal da Primeira Infância**⁴, em 2016.

A crescente atenção do setor público à pauta da primeira infância, se baseia nas sólidas evidências científicas, nos campos da neurociência e da economia, que demonstram que as experiências, boas e ruins, vividas durante a primeira infância, têm repercussões para a vida toda, e podem impactar o desenvolvimento da sociedade como um todo.

Isso ocorre porque o cérebro humano se desenvolve de forma única e mais intensamente durante os primeiros anos de vida. É nesse período que são formadas as bases para a aquisição das nossas competências físicas, intelectuais e socioemocionais, responsáveis pelos resultados futuros de aprendizagem e pela nossa capacidade de se adaptar, ser resiliente e ser produtivo.

O desenvolvimento de uma pessoa incorpora diversos processos biológicos e socioemocionais que se moldam a partir das experiências vivenciadas especialmente nos primeiros mil dias de vida, a chamada “primeiríssima infância”.

E investir nesta fase da vida é uma das estratégias de melhor custo-benefício para reduzir a pobreza e desigualdade social.

Estudos científicos demonstram que crianças que tiveram uma educação infantil de qualidade têm 24% mais chance de conseguir empregos melhores e salários mais altos do que crianças que não frequentaram boas escolas (FMCSV, s/ data).

Por esse motivo, é preciso investir em programas e serviços de qualidade que propiciem às crianças, sobretudo àquelas em situação de vulnerabilidade, a oportunidade de desenvolverem todo o seu potencial, aproveitando a “janela de oportunidade” da primeira infância, a fim de terem maiores chances de superar ciclos intergeracionais de pobreza.

Assim, colocar as crianças no centro das políticas públicas se torna indispensável para combater as estruturas de desigualdade e fomentar uma sociedade mais justa, pacífica, próspera e equitativa.

Apesar das evidências científicas, da previsão legal e de avanços conquistados nos últimos anos, a priorização da primeira infância na agenda governamental ainda não é uma realidade na maioria dos estados e municípios brasileiros. Portanto, **esforços das três esferas federativas são necessários para ampliar e qualificar as políticas públicas voltadas a promover o desenvolvimento e efetivar os direitos das crianças nos primeiros anos de vida.**

²Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em 28/09/2023

³Art. 6º Na interpretação desta Lei levar-se-ão em conta os fins sociais a que ela se dirige, as exigências do bem comum, os direitos e deveres individuais e coletivos, e a condição peculiar da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento”. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em 28/09/2023

⁴Marco Legal da Primeira Infância. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em 28/09/2023



Capítulo 3

3. A experiência pioneira de Alagoas na priorização da Primeira Infância:

O programa CRIA e a Secria



A primeira infância se estabeleceu como prioridade na agenda do Governo de Alagoas sobretudo a partir de 2015, um ano antes da instituição do Marco Legal da Primeira Infância, com a criação do **programa CRIA – Criança Alagoana**.

Formalizado pela Lei Estadual nº 7.965, em 2018, o CRIA se torna, desde então, um dos programas estratégicos do governo estadual. Em 2019, Alagoas foi o único estado do país a mencionar a primeira infância como uma prioridade na lei orçamentária, definindo as ações exclusivas do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) e da Primeira Infância no Plano Plurianual (PPA) 2020-2023⁵.

O programa CRIA foi formulado a partir de um diagnóstico preocupante no estado: a alta proporção de crianças em situação de vulnerabilidade:

13,41% das crianças entre 0 e 5 anos em estado de desnutrição e 57% em situação de pobreza ou extrema pobreza, em 2015;

taxa de mortalidade materna mais elevada do país em 2014 – 104,1 óbitos maternos por 100.000 nascidos vivos; e

baixo acesso das famílias alagoanas a serviços públicos de saúde, educação e socioassistenciais de qualidade, resultante da falta de priorização da primeira infância e uma desarticulação dos serviços e das políticas públicas.

A fim de enfrentar essa realidade, o CRIA é estabelecido como um programa multissetorial com o objetivo de assegurar apoio integral à primeira infância, oferecendo condições para seu pleno desenvolvimento, desde a gestação até os 6 anos de idade, por meio de ações de proteção social, e da implantação e qualificação de equipamentos e serviços de saúde e educação básica no estado.

O público-alvo do programa são famílias com gestantes, nutrizes e crianças de 0 a 6 anos, em situação de insegurança alimentar, nutricional e vulnerabilidade ou risco pessoal e social.

Diversos órgãos estaduais e municipais estão envolvidos na implementação do CRIA. As secretarias estaduais de desenvolvimento social, educação e saúde são responsáveis por coordenar e executar as ações em colaboração com os municípios.

3. A experiência pioneira de Alagoas na priorização da Primeira Infância: O programa CRIA e a Secria

Já os Comitês Intersetoriais definem as diretrizes do programa e realizam as articulações necessárias entre os atores em diferentes instâncias e escalas.

Desde sua implementação em 2015, o programa CRIA alcançou resultados significativos no âmbito estadual:

- 13% de redução da taxa de mortalidade infantil;
- 36% de aumento da proporção de nascidos vivos de mães com 7 ou mais consultas de pré-natal;
- 49% de redução na taxa de óbitos maternos por 100.000 mulheres em idade fértil;
- entrega de 21 creches e 59 em construção (2022);
- entrega do Hospital da Mulher (2019) e Hospital da Criança (2022); e
- 1 praça da criança alagoana inaugurada.

Soma-se a isso o número de 127.237 gestantes e mães beneficiadas mensalmente com o auxílio financeiro do Cartão CRIA (junho/2022)⁶.

O **Cartão CRIA** é um programa de transferência condicional de renda a nível estadual, que tem como finalidade apoiar o desenvolvimento da primeira infância.

O benefício de R\$150,00 mensais é destinado a famílias com gestantes e crianças na primeira infância em situação de pobreza e extrema pobreza (inscritas no Cadastro Único), e é pago desde o início da gestação, até os 72 meses de vida das crianças, ou até os 6 anos de idade nos casos de Síndrome Congênita por Zika Vírus.

Para receber o benefício é necessário fazer os exames e as consultas de pré-natal (gestante) e puericultura (criança), estar em dia com as vacinas, realizar avaliação nutricional e fazer acompanhamento familiar com a equipe do CRAS.

Algumas premissas foram fundamentais para o sucesso do programa CRIA ao longo dos últimos oito anos. Destacam-se:

- institucionalização da iniciativa enquanto um programa de Estado, na forma de lei;

⁶Ibidem.



3. A experiência pioneira de Alagoas na priorização da Primeira Infância: O programa CRIA e a Secria

- implementação das ações por meio de uma estrutura de governança multisetorial, estabelecida a partir da convergência setorial;
- forte apoio político das últimas duas gestões, assim como da gestão atual; e
- investimentos nos sistemas de gestão e monitoramento do CRIA, que permitiram um acompanhamento intensivo dos indicadores relacionados à primeira infância pelo gabinete e pelas respectivas secretarias.

No início da nova gestão estadual em 2023, foi implementada uma reorganização administrativa significativa. Um dos marcos dessa reestruturação foi o estabelecimento da **Secretaria Estadual Extraordinária da Primeira Infância (Secria)**⁷, uma unidade dedicada à gestão da agenda da primeira infância, que foi vinculada à Secretaria de Estado de Governo. Ainda no mesmo ano, em novembro, a Secria foi elevada ao status de **Secretaria de Estado de Primeira Infância**⁸.

Essa mudança na estrutura de governança do CRIA, vem acompanhada de uma vontade política de transformar o programa em uma política estadual de primeira infância, abrangente e efetiva, dando continuidade e ampliando as iniciativas já executadas no âmbito do CRIA.

Em sintonia com esse movimento de transição, a presente análise temática procura produzir insumos para o planejamento estratégico que se encontra na pauta da Secria, a fim de contribuir para a consolidação de uma política estadual pela primeira infância, além de colaborar para o aprimoramento do Observatório de Políticas Públicas de Alagoas, como ferramenta de monitoramento dessa política.



© Secom Alagoas

⁷Lei Delegada nº 48, de 30 de dezembro de 2022.

Disponível em

https://sapl.al.al.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2022/2450/lei_delegada_no_48_de_30_de_dezembro_de_2022.pdf

⁸Alteração na Lei Delegada nº 48, de 30 de dezembro de 2022 – <https://diario.impressaoficial.al.gov.br/apinova/api/editions/viawPdf/37741>



Capítulo 4

4. O pacto federativo e as políticas públicas no Brasil

O sistema político e administrativo brasileiro, baseado no modelo de república federativa, no qual o poder não é centralizado em um único governo, mas compartilhado entre diferentes esferas de governo, caracteriza-se pelo “triplo federalismo”, que incorporou os municípios, ao lado dos estados, como partes integrantes da federação, refletindo uma longa tradição de autonomia municipal e de pouco controle dos estados sobre as questões locais (SOUZA, 2005).

O **pacto federativo** é um dos princípios fundamentais da Constituição Brasileira e organiza a divisão de poderes, competências e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo que compõem o sistema político-administrativo do país: o governo federal, os governos estaduais e os governos municipais.

Essa estrutura visa equilibrar o poder entre os entes federativos e promover a autonomia local, garantindo sua capacidade de autoadministração.

Também procura criar condições para a adequação das políticas públicas às necessidades específicas de cada território, assim como fomentar a colaboração entre os diferentes níveis de governo para o benefício da sociedade como um todo.



© Reprodução

4. O pacto federativo e as políticas públicas no Brasil

4.1. Colaboração federativa

Na distribuição de competências entre os entes, a União detém o maior e o mais importante conjunto de competências exclusivas, deixando para os estados um número restrito de competências residuais (que não são de competência da União).

Já em relação às competências concorrentes, ou seja, compartilhadas entre as esferas governamentais, a Constituição Federal é clara: a responsabilidade pela provisão da maioria dos serviços públicos, em especial os sociais, é comum aos três níveis (SOUZA, 2005).

Essa **responsabilidade compartilhada** entre os governos federal, estadual e municipal é evidenciada, de forma nítida, no **Marco Legal da Primeira Infância**, especificamente em seu artigo 8º:

Art. 8º O pleno atendimento dos direitos da criança na primeira infância constitui objetivo comum de todos os entes da Federação, segundo as respectivas competências constitucionais e

legais, a ser alcançado em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios⁹.

O artigo menciona, ainda, o princípio da colaboração entre as esferas federativas, previsto na Constituição, e cuja finalidade é estabelecer arranjos e soluções conjuntas para uma implementação mais eficaz das políticas e dos serviços públicos, endereçando questões de interesse nacional (RIBEIRO; MACIEL, 2014).

Essa chamada **intergovernamentalidade** é de grande relevância para a agenda intersetorial da primeira infância por conta do papel do território na organização das políticas públicas, especialmente no modelo federativo brasileiro, marcado pela combinação de políticas de coordenação nacional e estadual com descentralização municipalista (ABRUCIO, 2023).

O estabelecimento de padrões cooperativos, no entanto, não é um resultado trivial e pode ser perturbado por uma série de fatores externos, como pressões de natureza política, conflitos de interesses, entre outros (SOARES; MACHADO, 2018).

Além disso, as diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas, dadas as enormes desigualdades financeiras, técnicas e de gestão existentes, e a ausência de mecanismos constitucionais ou institucionais que estimulem a cooperação (SOUZA, 2005) são desafios que se impõem à capacidade de articulação e coordenação dos governos nacionais.

Ainda assim, a **colaboração federativa é reconhecida como um requisito contemporâneo para o desenvolvimento das políticas públicas**, especialmente por conta do alto grau de interdependência vertical ou horizontal entre as ações desenvolvidas por entes dos diferentes níveis de governo (ABRUCIO, 2005).

Também no campo da primeira infância, a governança colaborativa, com o Governo do Estado desempenhando um papel estratégico, tem sido apontada como um caminho promissor para a ampliação e efetivação das políticas públicas voltadas para as crianças nos primeiros anos de vida, conforme apresentado a seguir.

⁹Marco Legal da Primeira Infância. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm



4. O pacto federativo e as políticas públicas no Brasil

4.2. Governança colaborativa para a primeira infância

No primeiro semestre de 2023, a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (FMCSV) lançou um estudo que propõe um **modelo de governança colaborativa da política de primeira infância, capitaneado pelos governos estaduais** (ABRUCIO, 2023).

A proposta é pertinente diante do contexto federativo apresentado anteriormente, e está alinhada a abordagem desta análise temática, dado o momento estratégico no qual a primeira infância se encontra na agenda do Governo de Alagoas.

O estudo parte do reconhecimento de que a maior parte dos estados e municípios brasileiros ainda não implementam políticas sistêmicas pela primeira infância, e que o processo de expansão dessas políticas passa, necessariamente, pelo aperfeiçoamento da sua governança.

Isso é necessário devido ao chamado **“duplo desafio federativo”** – por um lado, o marco legal foi estruturado para concentrar nos governos locais a implementação dos serviços e atividades de estado de bem-estar social; por outro, o território nacional é muito heterogêneo e desigual, com um contingente enorme de municípios com poucos recursos estruturais, institucionais e financeiros para realizar essas políticas (ABRUCIO, 2023).

Assim, **o bom desempenho das políticas públicas depende, em grande parte, de uma boa articulação e cooperação dos municípios com a União e os estados.**

Dois pontos são centrais nessa argumentação:

- o reconhecimento de que o principal implementador das ações focadas na primeira infância são os municípios; e
- a constatação de que só será possível ampliar as ações governamentais na primeira infância se os governos estaduais atuarem de forma estratégica para coordenar, induzir e ajudar os municípios neste processo, uma vez que municípios com estruturas e recursos distintos precisam de prazos e suporte diferentes para implementar efetivamente suas iniciativas (ABRUCIO, 2023).

Dessa forma, reforça-se que o papel dos governos estaduais reside, sobretudo, na sua

competência de gerar e fortalecer capacidades locais de implementação da política de primeira infância.

Com base nessas premissas, o estudo apresenta o modelo de governança colaborativa para a primeira infância, baseado no tripé composto por:

Intersetorialidade

Ação articulada entre diferentes setores do governo;

Intergovernamentalidade

Ação articulada entre as diferentes esferas de governo; e

Extragovernamentalidade

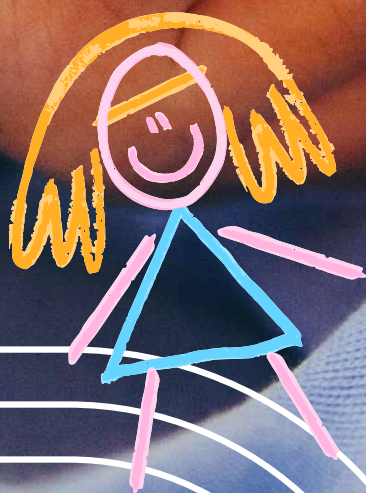
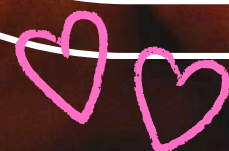
Ação articulada entre setores da sociedade e o governo.

O estudo nomeia, também, três aspectos da gestão, que são centrais para o sucesso de uma governança eficaz:

- criação de um modelo de gestão por resultados, baseado na proposição de metas, indicadores, formas de monitoramento e avaliação, e da utilização de instrumentos de aprendizagem organizacional;
- gestão de pessoas, que deve dar conta de todo o processo de profissionalização, formação, engajamento e responsabilização dos atores envolvidos na formulação e na implementação de uma determinada política; e
- gestão dos processos que garantem os insumos básicos para a realização de ações e programas governamentais (ABRUCIO, 2023).

Tendo em vista a maturidade da agenda da primeira infância na pauta do Governo de Alagoas, as análises apresentadas a seguir terão como foco um aspecto específico do modelo proposto acima tanto para alavancar a expansão das políticas de primeira infância quanto requisito para uma governança eficaz: a **criação de mecanismos de gestão por resultados, baseada em dados e evidências.**

Já na última seção deste Relatório, a sistematização das recomendações para a Secria considerará outros elementos que visam a **consolidação de um modelo de governança colaborativa para a primeira infância.**



Capítulo 5

5. A importância de dados, informações e evidências para as políticas públicas



© Secom Alagoas



Dados, informações e evidências desempenham um papel fundamental na tomada de decisões informadas e na melhoria da qualidade das políticas públicas.

Esses aspectos funcionam como os olhos e ouvidos do governo, que capacitam os gestores e formuladores de políticas, permitindo que entendam as necessidades da população, identifiquem problemas, avaliem os impactos das políticas e tomem decisões assertivas.

Isso leva a políticas públicas mais eficazes, além de promover a transparência, responsabilidade e confiança dos cidadãos no governo. A seguir são elencados os principais benefícios do uso de dados e evidências nas políticas públicas.

- **Políticas públicas baseadas em evidências são mais propensas a serem bem-sucedidas.** Ao coletar e analisar informações, os governos podem entender melhor os desafios enfrentados por sua população e desenvolver estratégias direcionadas para resolvê-los;
- **Os dados ajudam os governos a alocar recursos de forma mais eficiente,** concentrando-se nas áreas onde são mais necessários. Isso evita o desperdício de recursos em programas que não funcionam e garante que as verbas públicas sejam usadas de maneira eficaz;
- **O monitoramento e a análise de indicadores permitem que os governos avaliem o impacto de suas políticas ao longo do tempo.** Isso é essencial para determinar se uma política está funcionando como planejado e se os objetivos estão sendo alcançados;
- **Os dados e os indicadores promovem a transparência governamental e a responsabilidade perante o público.** Quando as informações são acessíveis ao público, os cidadãos podem acompanhar o desempenho do governo e responsabilizá-lo por suas ações;

- O mundo está em constante mudança, e as políticas públicas precisam se adaptar às novas realidades. **O monitoramento contínuo permite que os governos ajustem suas políticas conforme necessário para enfrentar desafios emergentes;**
- **Os dados e indicadores são cruciais para o planejamento de longo prazo.** Eles permitem que os governos antecipem problemas futuros e implementem políticas preventivas;
- **O uso de dados pode ajudar a identificar disparidades e desigualdades sociais,** permitindo que os governos implementem políticas direcionadas para reduzi-las e promover a igualdade.

Os argumentos apresentados acima reforçam a relevância e utilidade de iniciativas como o **Observatório de Políticas Públicas do Estado de Alagoas**, construído de forma conjunta pelo Governo do Estado e o ONU-Habitat.

Como uma estratégia de localização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) com foco no acompanhamento dos 102 municípios do estado, a plataforma tem o propósito de apoiar o monitoramento de indicadores para o desenvolvimento de políticas baseadas em evidências e em uma tomada de decisões mais transparente.

Além do impacto nas políticas públicas, **o Observatório visa promover o acesso aberto aos dados e estimular a participação cidadã na construção e no monitoramento de programas e projetos.**

O capítulo 8 deste Relatório apresenta uma breve análise do Observatório em relação ao seu conteúdo e suas funcionalidades, destacando desafios e potencialidades da plataforma, tendo em vista a agenda da primeira infância no Governo de Alagoas.

5. A importância de dados, informações e evidências para as políticas públicas

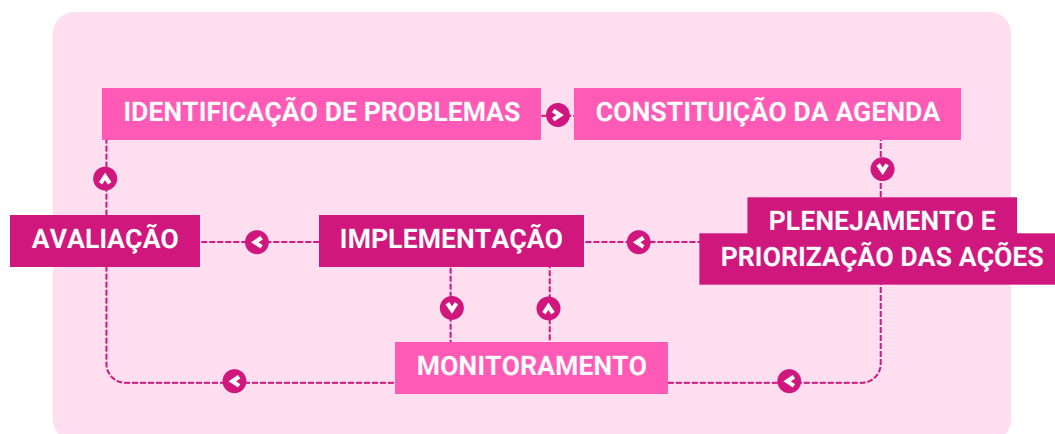
5.1. O modelo de gestão por resultados

No modelo de gestão por resultados, todos os atores envolvidos devem garantir que seus processos, produtos e serviços contribuam, direta ou indiretamente, para a realização dos resultados desejados, em termos de bens e serviços, o que resulta na criação de valor público, entendido como a contribuição do setor público para o bem-estar social, econômico e ambiental da sociedade (PORPINO; DE STEFANI, 2014). Para tanto, é necessário que as diferentes esferas e setores envolvidos se integrem e coordenem, conforme visto no capítulo anterior.

A **gestão baseada em resultados** é um ciclo que começa com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos do poder público. Em seguida, estabelece práticas de monitoramento como um processo contínuo e simultâneo à implementação, para gerar informações que possam apoiar os gestores na tomada de decisões necessárias e na avaliação do desempenho da política pública.

Por fim, retroalimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação, aprimorando as ações e otimizando os investimentos (GOMES, 2009). Essa dinâmica é ilustrada no chamado “**ciclo das políticas públicas**”, apresentado na Figura 1.

Figura 1. Ciclo de Gestão das Políticas Públicas



Fonte: BRASIL, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/46>

Assim, pode-se dizer que há dois aspectos que são essenciais ao modelo de gestão por resultados: (i) a **atuação coordenada e integrada** dos diferentes atores que contribuem para o alcance do conjunto de resultados almejados; e (ii) a **utilização de dados e evidências** dos resultados reais para informar a tomada de decisões sobre as ações e os investimentos da política ou do programa (UNDG, 2011).

A primeira característica do modelo de gestão de políticas públicas por resultados, que compreende a articulação e colaboração entre os atores, ou seja, entre as esferas governamentais, já foi abordada o capítulo anterior. Agora, cabe aprofundar a segunda característica, que diz respeito aos processos de monitoramento e avaliação e a utilização de dados, informações e evidência.

5. A importância de dados, informações e evidências para as políticas públicas

5.2. Os processos de monitoramento e a avaliação das políticas públicas

Conforme visto no item anterior, o monitoramento e a avaliação são etapas essenciais do ciclo das políticas públicas e do modelo de gestão por resultados, uma vez que produzem informações e evidências que contribuem para o constante aprimoramento das ações e para o alcance dos resultados.

Apesar dos termos “monitoramento” e “avaliação” frequentemente aparecerem juntos, é importante notar que eles não se referem a um único procedimento, e têm funções distintas.

O **monitoramento** é um processo contínuo de acompanhamento do andamento e progresso de uma iniciativa rumo aos resultados, que ocorre durante a implementação.

Já a **avaliação** é um processo pontual, que pode ser realizada antes, durante ou após a implementação, e cujo objetivo é aprofundar a compreensão sobre o desenvolvimento das ações, investigando hipóteses sobre a implementação, os resultados, impactos e o custo-benefício da intervenção.

Enquanto o monitoramento acompanha as ações e descreve seus efeitos mais tangíveis, gerando hipóteses sobre fatores que possam facilitar ou dificultar a sua execução (DOS SANTOS; CARDOSO; OLIVEIRA, 2023), os processos avaliativos são capazes de analisar a mesma iniciativa de maneira mais profunda e sistêmica, auxiliando a produzir julgamentos criteriosos (JOPPERT; SILVA, 2012).

Conclui-se, então, que a avaliação expande os conteúdos de mensuração e de verificação do monitoramento para determinar valores e méritos de programas e políticas públicas.

Apesar de serem processos distintos, com funções diferentes, **o monitoramento e a avaliação são ferramentas utilizadas para gerar dados, informações e evidências imprescindíveis à gestão eficaz das políticas públicas.**

Neste ponto é importante salientar, que não se referem a quaisquer dados, informações e evidências, mas sim daqueles que de fato consigam informar sobre a intervenção e a realidade que ela pretende mudar, respondendo às perguntas gerenciais dos gestores:

- Estamos no caminho certo com as ações em andamento?
- As ações estão sendo implementadas conforme planejado?
- Estamos alcançando o público-alvo?
- Estamos produzindo os resultados esperados?
- Quais impactos desejados e indesejados a intervenção gerou?

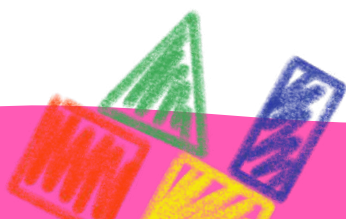
Para responder a essas e outras perguntas pertinentes à implementação e ao desempenho das políticas públicas, são necessários indicadores, que forneçam pistas concretas sobre o desenvolvimento do percurso das ações, o progresso em direção aos objetivos e, finalmente, sobre o alcance, ou não, dos resultados e impactos pretendidos.

5.3. Breve definição de indicadores

Antes de explorar o universo de indicadores relacionados, especificamente, ao campo da primeira infância, faz-se necessário discorrer brevemente sobre os diferentes tipos e características de indicadores.

Na gestão pública, os **indicadores** são utilizados para identificar e traduzir, de forma mensurável (quantitativamente) ou descritível (qualitativamente), um ou mais aspectos da realidade dada (situação social) ou construída (ação), de maneira a tornar operacional o seu acompanhamento.

Assim, os indicadores subsidiam o processo decisório a partir de evidências empíricas ao viabilizar comparações e avaliações, além de proporcionarem a aprendizagem organizacional (BRASIL, 2018).



5. A importância de dados, informações e evidências para as políticas públicas

Existem variadas tipologias e a literatura aponta inúmeras formas e critérios de classificação de indicadores, que não serão abordados aqui. Apenas duas distinções são importantes de serem mencionadas no contexto deste Relatório.

A primeira diz respeito à diferenciação básica entre indicadores quantitativos e qualitativos. **Indicadores quantitativos** medem fenômenos de forma numérica e são facilmente mensuráveis e comparáveis ao longo do tempo e entre diferentes áreas geográficas.

Já **indicadores qualitativos** expressam características ou atributos não quantitativos, ou subjetivos, de um fenômeno. Esses indicadores geralmente requerem métodos específicos de coleta de dados, como pesquisas de opinião, observação ou análise de conteúdo.

A segunda distinção está associada à aplicação dos indicadores nas diferentes fases do ciclo de gestão das políticas públicas. Diferencia-se assim, **indicadores relacionados aos esforços envolvidos para o alcance dos resultados pretendidos** (insumos, processos de trabalho e produtos gerados); e **indicadores associados às consequências das ações, que medem o efeito (resultados e impactos) da intervenção ou dos serviços ofertados** (BAHIA, 2021). A Figura 2 representa essa concepção de indicadores de forma visual.

Figura 2. Indicadores de esforço e efeito, no ciclo das políticas públicas



Fonte: Elaboração própria, adaptada de BAHIA, 2021.

Apesar da distinção apresentada na figura acima não ser muito clara em algumas situações, em geral, é possível distinguir os indicadores mais vinculados aos esforços da política, daqueles referentes aos seus efeitos (JANNUZZI, 2005). Essa diferenciação é fundamental para se ter clareza de como, para quê e em quais momentos do ciclo das políticas públicas os indicadores podem ser aplicados, visando uma gestão eficaz e o alcance dos resultados pretendidos. **Cada etapa do ciclo envolve o uso de um conjunto de indicadores de diferentes naturezas e propriedades, em função das necessidades das atividades envolvidas naquele momento específico** (ibidem).

Na Tabela 1, apresenta-se uma breve explanação sobre os diferentes tipos de indicadores, classificados de acordo com a dimensão de mensuração a qual estão vinculados: esforço ou efeito. Importante ressaltar, porém, que a classificação disposta na tabela nem sempre é precisa. Dependendo da temática e dos objetivos da intervenção, um mesmo indicador pode ser classificado de forma distinta. Por exemplo, uma medida tipicamente de processo (número de matrículas na pré-escola) pode ser classificada como indicador de resultado, se o objetivo que se quer atingir está relacionado à ampliação do atendimento (BRASIL, 2018).

Tabela 1. Classificação dos indicadores

Dimensão de mensuração	Tipologia	Exemplos	Quando é usado
Esforço	Indicadores de insumo Relacionados à disponibilidade dos recursos humanos, materiais, financeiros e outros a serem alocados na intervenção. São indicadores úteis para dimensionar os recursos necessários, mas não são capazes de indicar o cumprimento de objetivos finais.	Número de equipes de saúde da família por mil habitantes Gasto per capita com saúde	<i>Ex-ante</i>
	Indicadores de processo Quantificam o esforço empreendido na obtenção dos resultados, medindo o nível de utilização dos insumos alocados, ou seja, o quanto se consegue produzir com os meios disponibilizados.	Número de crianças atendidas na educação infantil Percentual de liberação dos recursos financeiros	<i>In-curso</i>
	Indicadores de produto Demonstram, quantitativamente, as entregas (físicas) de bens ou serviços ao público-alvo, como resultado da combinação de um conjunto de insumos, mediante determinado processo.	Percentual de crianças vacinadas Percentual de mulheres com ao menos 7 consultas pré-natal	<i>Ex-post</i>
Efeito	Indicadores de resultado Expressam, direta ou indiretamente, os benefícios no público-alvo decorrentes das ações empreendidas no contexto de uma dada política.	Taxa de mortalidade materna Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB)	<i>Ex-post</i>
	Indicadores de impacto Medem os efeitos, positivos e negativos, antecipados ou não, relacionados ao fim último esperado com a entrega dos bens e serviços, possuindo natureza abrangente e muitas vezes multidimensional. Têm relação com a sociedade como um todo e medem os efeitos das estratégias governamentais de médio e longo prazo.	Índice de Desenvolvimento na Primeira Infância Expectativa de vida da população	<i>Ex-post</i>

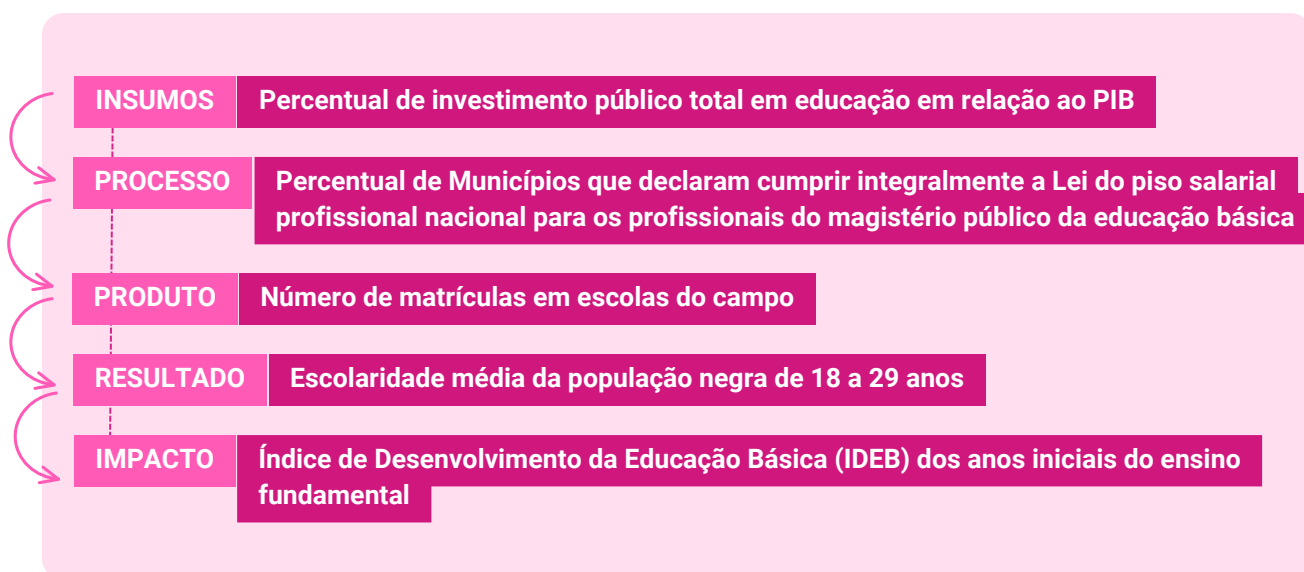
5. A importância de dados, informações e evidências para as políticas públicas

Conforme assinalado na última coluna da tabela anterior, os indicadores podem ser utilizados em momentos diferentes do ciclo das políticas públicas:

- **antes do início da intervenção** (*ex-ante*), para a realização de diagnósticos de situação, subsidiando a definição do problema, o desenho da intervenção, os insumos necessários e a fixação das referências que se deseja modificar;
- **durante o processo de implementação** (*in curso*), para monitoramento e avaliação da execução, revisão do planejamento e correção de desvios; e
- **após a implementação das ações** (*ex-post*), para avaliação do alcance dos resultados, de metas e dos impactos resultantes da intervenção (DE SOUSA, 2014).

A fim de ilustrar a classificação de indicadores descrita nos parágrafos anteriores, a Figura 3, ilustra um exemplo de uma política pública na área da educação.

Figura 3. Exemplos de indicadores para uma política pública de educação



Fonte: BRASIL, 2018. Disponível em: <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/46>

Neste capítulo foi argumentado que o uso de informações qualificadas pode impactar positivamente as iniciativas governamentais. Entretanto, para se alcançar informações relevantes e confiáveis, é necessário definir indicadores adequados e estabelecer estratégias e instrumentos para a coleta, organização e o uso dos dados e informações.

Outro ponto fundamental é a forma de visualização e comunicação desses dados e evidências, a fim de transmitir informações complexas de maneira acessível e compreensível para diferentes públicos (PMSP, 2023).

Um bom ponto de partida para a criação de uma metodologia e infraestrutura de utilização de dados nas políticas públicas é mapear ferramentas existentes e dados em uso. Isto é o que será realizado no próximo capítulo, no qual serão exploradas algumas plataformas de monitoramento e sistemas de indicadores relacionados à primeira infância.

As análises desenvolvidas têm por objetivo identificar boas práticas e possíveis caminhos, tanto para o aprimoramento do Observatório de Políticas Públicas de Alagoas, enquanto ferramenta de monitoramento e avaliação, quanto para a elaboração de um Plano Estadual pela Primeira Infância, como ferramenta de planejamento estratégico do Governo do Estado.



Capítulo 6

6. Mapeamento e análise de plataformas de monitoramento de indicadores relacionados à primeira infância

Desde a publicação do Plano Nacional pela Primeira Infância em 2010 e do Marco Legal da Primeira Infância em 2016, a agenda da primeira infância vem se disseminando no Brasil, tanto no setor público, quanto no setor privado.

Apesar dos avanços ainda serem limitados, conforme visto anteriormente, o crescente interesse pela temática da primeira infância e a assimilação da necessidade da formulação e implementação de estratégias específicas, fizeram com que um número significativo de plataformas abertas e online de monitoramento de dados relacionados aos primeiros anos de vida surgisse nos últimos anos.

A maioria dessas ferramentas foi criada por iniciativa de atores da sociedade civil e/ou da academia, contudo, há também algumas iniciativas governamentais, como é o caso do Observatório de Políticas Públicas de Alagoas, apesar de não focar exclusivamente a primeira infância.

De forma geral, **observatórios de monitoramento de dados** podem ser definidos como estruturas tecnológicas dedicadas a buscar dados de fontes confiáveis para um determinado domínio, setor ou área de interesse, discernir sua relevância, organizá-los de maneira coerente, e apresentá-los de forma clara para um público diverso.

São, portanto, mecanismos para gerar informações úteis que podem ser usadas para o desenvolvimento de análises e estudos, para o acompanhamento de tendências ao longo do tempo, bem como para a tomada de decisões estratégicas sobre o desenvolvimento ou a adaptação de ações, programas e políticas públicas com base em evidências.

Além disso, os observatórios de dados promovem a transparência, tornando os dados e as informações acessíveis ao público, ampliando a prestação de contas das autoridades e organizações envolvidas. Existem diferentes tipos de observatórios: temáticos, setoriais; alguns promovidos por governos, outros por organizações ou empresas sociais; de cobertura nacional, regional ou local (MARCIAL, 2009).

Estes observatórios se diferenciam ligeiramente de painéis de monitoramento gerenciais ou *dashboards*, utilizados como ferramentas de gestão de programas ou políticas, sobretudo em relação a seu escopo, objetivo e público-alvo, apesar de sua função geral ser a mesma: estruturar uma infraestrutura eficiente de dados e informações relevantes e confiáveis para um determinado fim.

Enquanto o escopo dos observatórios costuma ser mais abrangente, os painéis gerenciais usualmente focam em questões específicas como, por exemplo, a execução orçamentária de um programa, os processos e atividades ou então os resultados e impactos de uma política pública.

Essa característica acaba por definir também, o nível de acesso e o público consumidor da ferramenta, que são mais amplos no caso dos observatórios de dados abertos, ou mais restritos no caso dos painéis gerenciais e *dashboards*, geralmente de uso interno de uma organização (DE SOUSA, 2014).

De uma forma ou de outra, as ferramentas de monitoramento costumam ter diferentes atributos e funcionalidades que permitem o acesso interativo aos indicadores disponibilizados, oferecendo aos gestores organizacionais, analistas, pesquisadores ou à sociedade em geral a possibilidade de manipular os dados, a fim de conduzir diferentes análises sobre a temática em questão.

Grande parte das plataformas permite a realização de comparações de dados ao longo do tempo e entre territórios, combinações de dados, visualizações de séries históricas, localização de indicadores em mapas etc.

Todas essas características estão em consonância com a missão destas ferramentas de transformar dados em informações reais, depois em conhecimento e, por fim, em decisões que permitirão a melhoria de políticas e serviços públicos.



6. Mapeamento e análise de plataformas de monitoramento de indicadores relacionados à primeira infância

O mapeamento e a análise desenvolvidos neste capítulo foram centrados em plataformas de livre acesso que reúnem dados abertos referentes à primeira infância e à infância na Agenda 2030. A sua finalidade foi criar um referencial para o aprimoramento do Observatório de Políticas Públicas de Alagoas e para a orientação da elaboração de um Plano Estadual pela Primeira Infância.

Para tanto, serão analisadas as características e funcionalidades dos observatórios selecionados, identificando boas práticas que poderiam ser aplicadas, além da análise do conteúdo das ferramentas, ou seja, do conjunto de indicadores abrangidos e disponibilizados nas diferentes plataformas.

Os observatórios objeto desta análise foram mapeados a partir de pesquisas na internet e da realização de entrevistas com especialistas e com a equipe da Secria, que utiliza algumas dessas ferramentas em sua rotina de trabalho.

O estudo não tem a pretensão de fazer um mapeamento exaustivo de todas as ferramentas disponíveis, mas sim de contribuir para a qualificação de uma plataforma existente – o Observatório de Política Públicas de Alagoas –, a partir de um benchmarking objetivo.

Abaixo, uma breve descrição das plataformas mapeadas, cujos atributos serão analisados nos subcapítulos que seguem.

Plataformas focadas na temática da infância e primeira infância

PRIMEIRA
INFÂNCIA
PRIMEIRO

PRIMEIRA INFÂNCIA
PRIMEIRO

- Iniciativa da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal voltada para gestores públicos, políticos e atores envolvidos na pauta da primeira infância. Reúne informações de 34 indicadores, provenientes de fontes oficiais do Governo Federal, tanto para o país, quanto para os 27 estados e 5.570 municípios.
- Os indicadores foram selecionados de acordo com os 5 eixos do desenvolvimento infantil da metodologia *Nurturing Care Framework*: saúde, segurança e proteção, nutrição, educação e parentalidade. Além dos dados, a plataforma disponibiliza materiais de referência e cursos.
- Disponível em primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/

OBSERVA

OBSERVA

- Observatório do Marco Legal da Primeira Infância – Iniciativa da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), com o apoio de outras instituições, com o objetivo de incidir sobre os processos de formulação e implementação das políticas públicas voltadas à primeira infância, visando garantir prioridade a essa agenda em âmbito local e nacional.
- Apresenta um conjunto de indicadores referenciados no Marco Legal da Primeira Infância, com foco nas áreas de assistência social, educação, saúde e violência. Todos os indicadores têm como fonte as bases de dados oficiais do Governo Federal.
- A plataforma apresenta, ainda, um mapeamento dos Planos pela Primeira Infância publicados em todo o país, e possui uma biblioteca com materiais sobre a temática da primeira infância.
- Disponível em rnpiobserva.org.br/

6. Mapeamento e análise de plataformas de monitoramento de indicadores relacionados à primeira infância



IMAPI

- Índice Município Amigo da Primeira Infância – Iniciativa de pesquisadores de instituições de ensino superior, como UNB, UFBA e Yale School of Public Health e parceiros.
- O índice foi desenvolvido com base no modelo *Nurturing Care Framework*, e utiliza um conjunto de 31 indicadores relacionados à oferta de políticas públicas, ações e serviços e práticas familiares voltadas ao desenvolvimento infantil que traduzem os cinco domínios do modelo, para criar um índice e ranking dos 5.570 municípios brasileiros.
- O IMAPI foi desenvolvido com a finalidade de apoiar gestores em priorizar investimentos, ações e políticas para a primeira infância.
- Disponível em imapi.org/



UNICEF Brasil

- Iniciativa do UNICEF Brasil, que busca facilitar o acesso do público em geral a indicadores sociais relacionados aos direitos de crianças e adolescentes.
- A ferramenta sistematiza dados públicos brasileiros relacionados a educação, saúde, violência contra crianças e adolescentes, água, saneamento e higiene, além de dados sobre pobreza na infância e adolescência e proteção social.
- Os dados estão disponíveis em nível nacional e estadual.
- Disponível em unicef.org/brazil/painel-de-dados



DASHBOARD DA PRIMEIRA INFÂNCIA RS

- Iniciativa do Governo do Estado do Rio Grande do Sul em colaboração com o Comitê Estadual Intersetorial pela Primeira Infância do Rio Grande do Sul (CEIPI-RS).
- A ferramenta tem como objetivo apoiar gestores estaduais e municipais a trabalharem as necessidades dos seus territórios no que diz respeito às crianças na primeira infância. Desta forma, o painel busca ser uma ferramenta de apoio à gestão na tomada de decisão.
- O painel e seus indicadores estão estruturados em volta do modelo *Nurturing Care Framework* e têm como base dados administrativos atualizados e consagrados nas respectivas áreas temáticas. Para cada uma das cinco dimensões do modelo são apresentados dois índices sintéticos que buscam descrever a situação de cada um dos municípios.
- A ferramenta ainda está em processo de construção e, portanto, ainda não é possível visualizar dados para todas as dimensões.
- Disponível em <https://primeirainfancia.rs.gov.br/paginas/inicial>

6. Mapeamento e análise de plataformas de monitoramento de indicadores relacionados à primeira infância

6.1. Análise das características e funcionalidades das plataformas mapeadas

A Tabela 2 apresenta a análise das ferramentas de monitoramento de indicadores pertinentes à primeira infância, em relação às suas características gerais, principais funcionalidades e opções de visualização de dados. São registrados, também, os pontos fortes identificados em cada uma das ferramentas.

Tabela 2. Principais características e funcionalidades das plataformas mapeadas

Plataforma	Características gerais	Funcionalidades e visualização de dados	Pontos fortes
Primeira Infância Primeiro	30 indicadores disponíveis para o país, estados e municípios Fonte de dados: órgãos federais Referencial: <i>Nurturing Care Framework</i> Áreas temáticas abrangidas: saúde, nutrição adequada, parentalidade, segurança e proteção, educação infantil e dados demográficos Série histórica disponível: 2011 a 2021 (até 2023 para alguns dados)	Painel com todos os indicadores, por dimensão, para o Brasil, para os estados e para os municípios Visualização dos dados em gráficos com evolução histórica, por município Visualização da população na primeira infância em mapa Painel diagnóstico para visualização de 19 indicadores, por município Mapa interativo para visualização dos 19 indicadores nos territórios do país e dos estados Blocos para comparação de indicadores entre todos os municípios do país ou entre municípios do mesmo estado	Visualização dos indicadores municipais de educação infantil em forma de termômetro Classificação e comparação dos dados a partir das legendas: "Farol Brasil", "Farol Estadual" e "Farol Faixa Populacional", classificando os dados em tercís Legenda "Brasil Ideal" que demonstra se o dado está abaixo, próximo ou acima da média do país Possibilidade de comparação de indicadores entre municípios Atualizado com dados do último Censo Demográfico (2022)

(Continua)

Observa - Observatório do Marco Legal da Primeira Infância	48 indicadores disponíveis para o país, regiões do país, estados e municípios Fonte de dados: órgãos federais Referencial: Marco Legal da Primeira Infância Áreas temáticas abrangidas: saúde, assistência social, educação infantil e violência Série histórica disponível: 2016 a 2022	Visualização dos indicadores por dimensão Visualização de desagregadores dos indicadores, quando disponíveis Opção de visualização de série histórica, em gráfico, com desagregações, quando disponível Possibilidade de comparação de todos os indicadores com médias estaduais, regionais e do país	Todos os indicadores são relacionados com ODS Disponibilidade de dados por região do país Possibilidade de baixar dados em vários formatos, com série histórica e desagregadores (dados abertos) Apresentação de desagregadores por aspectos socioeconômicos, sempre que disponíveis (ex. sexo/cor/raça/idade) Geração de relatórios individualizados em formato PDF por país, região, estado ou município, com dados sintéticos e breve análise dos indicadores, por dimensão
IMAPI - Índice do Município Amigo da Primeira Infância	31 indicadores disponíveis para todos os municípios do país Fonte de dados: órgãos federais Referencial: <i>Nurturing Care Framework</i> Áreas temáticas abrangidas: saúde, nutrição, cuidado responsivo, segurança e proteção, aprendizagem inicial Dados referentes ao ano de 2016	Visualização, por nível de desempenho, para cada município nas 5 dimensões e em cada um dos indicadores (perfil completo) Visualização do desempenho geral do município ou estado e da respectiva posição no ranking Visualização dos indicadores de cada município por nível de desempenho (alto, médio e baixo) Visualização de resultado comparativo do município, por indicador, em relação à capital, estado e país	Disponibilidade de um índice calculado a partir do desempenho dos municípios e estados nas diferentes dimensões Comparação do desempenho dos municípios com o desempenho da capital do estado, além do estado como um todo e do país
Painel de Dados do UNICEF Brasil	55 indicadores disponíveis para o país e os estados Fonte de dados: órgãos federais Referencial: não mencionado Áreas temáticas abrangidas: educação, cultura e lazer, saúde, proteção contra a violência, água, saneamento e higiene, política social, participação da juventude Série histórica disponível: 2000 a 2023	Dados segmentados por dimensão e subdimensões Visualização dos dados estaduais em mapa do Brasil com escala de cores Visualização comparativa dos indicadores entre estados e Brasil por meio da opção de gráfico de barras ou linhas (evolução histórica)	Dados disponíveis desde o ano 2000 Possibilidade de visualizar a evolução histórica dos dados no mapa (automaticamente ou manualmente) Menu para tratamento/edição dos gráficos Possibilidade de exportar gráficos como imagens (Continua)

Dashboard da Primeira Infância - RS

Indicadores* disponíveis para o estado do Rio Grande do Sul e todos seus municípios

Fonte de dados: órgãos estaduais e federais

Referencial: *Nurturing Care Framework*

Áreas temáticas abrangidas: saúde, nutrição, cuidado responsivo, segurança e proteção, aprendizagem

Dados referentes ao ano de 2022

**Até 2023, o dashboard ainda não estava finalizado, portanto, ainda não havia dados disponíveis para as dimensões segurança e proteção, aprendizagem*

Visualização dos índices agregados de processo e resultados de cada dimensão em um painel inicial

Mapa interativo com visualização dos dados municipais a partir de filtros por dimensão (eixo), índice agregado ou subíndice do indicador e situação (classificação do índice)

Indicadores disponíveis em duas abas: estado e municípios (seleção de um município por vez)

Disponibilidade de um índice para cada indicador, que classifica o dado em relação ao dado de referência para o Brasil

Indicação da tendência do índice (variação positiva, negativa ou neutra)

Disponibilidade de dois índices agregados (processo e resultado)

Painel inicial com infográfico do *Nurturing Care Framework* para visualização dos índices agregados

Visualização separada de indicadores de processo e de resultado

Fonte: elaboração própria.



6. Mapeamento e análise de plataformas de monitoramento de indicadores relacionados à primeira infância

Conforme pode ser depreendido da tabela anterior, as plataformas apresentam algumas características e funcionalidades em comum, mas também particularidades.

As ferramentas “Primeira Infância Primeiro” e “Observa” são mais similares entre elas, assim como o “Painel de Dados do UNICEF”, enquanto o “IMAPI” e o “Dashboard da Primeira Infância - RS” se destacam por terem atributos e funções diferenciadas, de acordo com suas finalidades específicas, como criação de um índice e ranking, no caso do “IMAPI”, e provimento de informações gerenciais (de processo e resultado) no caso do “Dashboard – RS”.

Entretanto, apesar das diferenças, todas as ferramentas apresentam perspectivas interessantes sobre o monitoramento de indicadores, que serão relevantes para a elaboração de recomendações de melhoria das funcionalidades do Observatório de Políticas Públicas de Alagoas, e serão retomados no capítulo final deste Relatório.

Complementarmente, o estudo do conjunto de indicadores de cada plataforma, desenvolvido no próximo item, também poderá contribuir para a qualificação dos dados relacionados à primeira infância disponíveis no Observatório.

6.2. Análise dos indicadores abrangidos pelas plataformas mapeadas

O segundo passo do estudo das ferramentas de monitoramento mapeadas, diz respeito à análise do conjunto de indicadores disponibilizados. Para tanto, foi realizado um exercício de comparação do rol de indicadores abrangidos por cada uma das plataformas exploradas, que foram organizados em dimensões e agrupando as diferentes áreas temáticas abordadas nas plataformas.

Para isso, optou-se por utilizar os componentes do *Nurturing Care Framework for Early Childhood Development*¹⁰ como referência. Este marco conceitual, que pode ser traduzido ao português como “cuidado integral para o desenvolvimento na primeira infância”, foi desenvolvido conjuntamente pela Organização Mundial de Saúde (OMS), o UNICEF e o Banco Mundial, e é também o referencial conceitual de três das cinco ferramentas analisadas.

É possível visualizar o resultado desse exercício no Anexo 1, que apresenta os indicadores abrangidos pelas diferentes plataformas, em cada uma das dimensões do *Nurturing Care*: saúde, nutrição, cuidado responsivo, aprendizagem inicial e segurança e proteção.

A última coluna da tabela apresenta uma compilação geral dos indicadores, revelando o universo diversificado que estes representam. Nesta mesma coluna, são destacados na cor azul os indicadores que já constam no Observatório de Políticas Públicas de Alagoas.

Na coluna referente ao Painel do UNICEF, foram excluídos aqueles que não se enquadram na faixa etária da primeira infância. Por outro lado, foram acrescentados os indicadores relacionados à primeira infância que compõem o programa Selo UNICEF¹¹ e que não estão contemplados no Painel (identificados com um asterisco).

A inclusão destes indicadores se justifica uma vez que cerca de 80%¹² dos municípios do estado de Alagoas participam do programa e, por consequência, acompanham e reportam esses dados.

As diferentes cores no sentido horizontal da tabela destacam, em cada uma das dimensões, os indicadores que se repetiram em ao menos três das cinco plataformas.

De forma geral, pode-se dizer que estes são índices “consagrados”, comumente associados ao monitoramento e à avaliação da situação das crianças na primeira infância. Conforme pode ser observado, em vários casos, estes indicadores também estão presentes no Observatório de Políticas Públicas de Alagoas.

A sistematização dos indicadores das plataformas de monitoramento no Anexo 1 identificou um total de 105 indicadores distintos, relacionados às cinco dimensões do conceito de “cuidado integral para o desenvolvimento da primeira infância”: 35 indicadores relacionados a saúde, 13 a nutrição, 23 a aprendizagem inicial, 8 a cuidados responsivos e 26 a proteção e segurança.

Alguns indicadores são similares, ou tratam do mesmo fenômeno, como por exemplo, a mortalidade infantil ou a desnutrição, mas apresentam dados de perspectivas e com finalidades distintas.

¹⁰<https://nurturing-care.org/>

¹¹<https://www.selounicef.org.br/>

¹²<https://paineis.selounicef.org.br/>

6. Mapeamento e análise de plataformas de monitoramento de indicadores relacionados à primeira infância

É importante notar, também, que, dentre os indicadores listados, foram apontados aqueles que mensuram aspectos ligados a processos, o alcance ou a cobertura de programas, políticas ou serviços, em contraste com aqueles que evidenciam possíveis resultados e impactos de intervenções, conforme a classificação de indicadores descrita no capítulo 5.3.

Não é intenção da sistematização apresentada neste Relatório promover uma avaliação individualizada da pertinência ou dos atributos dos indicadores identificados.

Como parte do processo de análise das plataformas de monitoramento mapeadas, o exercício tem como principal objetivo ampliar o conhecimento sobre possíveis indicadores relacionados à temática da primeira infância, que sirva de insumo e referência para o planejamento estratégico coordenado pela Secria, além de contribuir para uma possível ampliação da base de dados do Observatório de Políticas Públicas de Alagoas.

Dentre os 105 indicadores listados, 15 estão contemplados no rol atual de indicadores do Observatório, são eles:

- Taxa de mortalidade infantil
- Mortalidade neonatal
- Mortalidade na infância
- Taxa de mortalidade materna
- Gravidez na adolescência
- Baixo peso ao nascer
- Cobertura de imunização
- Taxa de incidência de dengue
- Proporção de crianças em domicílios com acesso a saneamento básico
- Percentual de sobrepeso para idade - 0 a 5 anos
- Percentual de crianças menores de 5 anos desnutridas
- Percentual de crianças de 0 a 3 anos frequentando creche
- Percentual de crianças de 4 a 5 anos frequentando pré-escola
- Número de alunos por profissional em pré-escolas
- Homicídios

Estes indicadores estão identificados com a cor azul no Anexo 1.



© Secom Alagoas



Capítulo 7

7. Proposta de um referencial para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas para a Primeira Infância

7.1. Abordagem *Nurturing Care Framework*

A partir da sistematização e análise dos indicadores realizada no capítulo anterior, essa seção apresenta uma proposição de referencial para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas para a primeira infância, baseado na abordagem do *Nurturing Care Framework*, ou cuidado integral para o desenvolvimento na primeira infância.

A opção desse marco conceitual reside, sobretudo, na forma clara e funcional que ele sintetiza a soma de ações necessárias para assegurar o desenvolvimento adequado das crianças nos primeiros anos de vida em cinco componentes inter-relacionados e indivisíveis (ALTAFIM *et al.*, s/ data), conforme pode ser visualizado na Figura 4.

Trata-se de uma rede extensa de cuidados, que começam no pré-natal e se estendem para a estrutura familiar, as condições dos cuidadores, a disposição dos gestores públicos e atores privados, e os sistemas de saúde, educação e proteção social.

Figura 4. Exemplos de indicadores para uma política pública de educação



Fonte: UNICEF, disponível em:

<https://www.unicef.org/brazil/relatorios/o-cuidado-integral-e-a-parentalidade-positiva-na-primeira-infancia>

Outro ponto que contribuiu para a priorização dessa abordagem, é o fato de que o *Nurturing Care Framework* é parte essencial da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, uma vez que os objetivos e as metas dos ODS têm uma influência direta nas condições, nos ambientes e serviços que as crianças na primeira infância precisam para se desenvolverem. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento da primeira infância é essencial para alcançar os ODS (WHO, 2018).

Os cuidados integrais referem-se às condições criadas por políticas públicas, programas e serviços que permitem às comunidades e cuidadores garantir a boa saúde e nutrição das crianças, bem como protegê-las de violências e ameaças. Cuidar das crianças também significa dar a elas oportunidades de aprendizagem por meio de interações responsivas e de apoio emocional (ALTAFIM *et al.*, s/data).

Especificamente neste último ponto, a abordagem do cuidado integral para o desenvolvimento na primeira infância tem grande contribuição, ao destacar a centralidade dos cuidados e das interações responsivas entre os cuidadores e as crianças, e equiparar essa dimensão às outras quatro, que já tinham um maior reconhecimento e são mais objetivas.

Entende-se por cuidados e interações responsivas a capacidade e ação dos cuidadores de notar, compreender e responder aos sinais da criança (gestuais, corporais e verbais) de forma oportuna e adequada, desenvolvendo relações positivas e mutuamente gratificantes, utilizando momentos do cotidiano para se comunicar e brincar com a criança (WHO, 2018).

Para além dos impactos extremamente importantes das relações cuidador-criança, cientistas têm demonstrado que as condições dos locais onde as pessoas vivem podem ter influências positivas ou negativas na saúde e no desenvolvimento da primeira infância.

Ademais, a qualidade das condições em que as pessoas vivem não são distribuídas de forma uniforme ou aleatória, mas são moldadas e estão profundamente enraizadas nas políticas públicas e na história social (CDC, 2023).

7. Proposta de um referencial para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas para a Primeira Infância

7.2. “O lugar importa”: a perspectiva dos espaços e da infraestrutura urbana

O ambiente físico em que vivemos pode ser definido de duas formas:

- **ambiente natural:** a qualidade e a temperatura do ar, a disponibilidade e a pureza da água, e a forma como as alterações climáticas afetam a prevalência e a magnitude de desastres naturais como inundações, furacões, secas e incêndios florestais; e
- **ambiente construído:** as residências em que as famílias vivem, a densidade das construções, a disponibilidade de espaços verdes, a manutenção das ruas e calçadas no bairro, e os meios de transporte disponíveis para as pessoas se deslocarem (CDC, 2023).

Evidências recentes demonstram que diversas características desses ambientes, relacionadas às condições das moradias, saneamento, acesso a transporte público, áreas verdes e segurança, podem influenciar o desenvolvimento integral na primeira infância.

Neste sentido, a situação socioeconômica do bairro afeta diretamente o desenvolvimento infantil, sendo que, quanto mais baixo o nível socioeconômico, maior é o prejuízo para o desenvolvimento das crianças (NCPI, 2021).

Um estudo do *Center on the Developing Child* da Universidade de Harvard, denominado *Place Matters*, ou seja, “lugar importa”, argumenta que as exposições externas dos ambientes naturais e construídos afetam o desenvolvimento dos sistemas biológicos das crianças e interagem com as influências mais pessoais das relações entre adultos e crianças, no entorno social, de uma forma profundamente interligada.

O artigo também argumenta, que os ambientes natural e construído são moldados por ações humanas, incluindo decisões intencionais sobre políticas, formando uma terceira camada, que tem significativa influência sobre o ambiente em que vivemos (CDC, 2023).

Neste contexto, o racismo estrutural (ou sistêmico) ganha especial destaque, uma vez que ele se reflete tanto no ambiente natural, quanto no ambiente construído, por meio de múltiplas manifestações de como as desigualdades políticas, econômicas e sociais se tornam profundamente enraizadas no local onde as pessoas vivem e como sistemas e instituições funcionam de forma a proporcionar vantagens a alguns grupos raciais/étnicos e perpetuar desvantagem para outros.

No ambiente natural, o racismo estrutural leva a comunidades segregadas, nas quais as crianças minoritárias estão expostas a temperaturas mais extremas e a substâncias tóxicas (por exemplo, poluição do ar, resíduos industriais e lixo) e têm menos acesso a água potável e a espaços verdes livres de violência.

No ambiente construído, o racismo estrutural afeta o tipo e a qualidade das residências e leva a uma diminuição do acesso a alimentos nutritivos, serviços de saúde e educação de qualidade, e oportunidades econômicas (CDC, 2023).

Essas diferentes camadas de influência do ambiente externo sobre as crianças, é esquematizada na Figura 5.

Figura 5. Infográfico “Place Matters”



Fonte: adaptado de *Center on the Developing Child*. Disponível em: <https://developingchild.harvard.edu/resources/place-matters-what-surrounds-us-shapes-us>

7. Proposta de um referencial para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas para a Primeira Infância

Dada a tendência global de urbanização e o reconhecimento da infância como um período crucial para as crianças terem acesso ao espaço público e usufruírem das suas vantagens, é necessário criar ambientes urbanos sensíveis às crianças (UN-HABITAT; UNICEF, 2023), onde elas possam ter acesso a serviços básicos, ar puro e água; onde elas se sintam seguras para brincar, aprender e crescer, o que inclui garantir que suas vozes sejam ouvidas e que suas necessidades sejam integradas nas políticas públicas e nos processos de tomada de decisões (UNICEF, 2018).

Nos meios urbanos, existe uma forte correlação entre a vulnerabilidade das crianças mais desfavorecidas e o ambiente construído. Um ambiente construído de forma insustentável e precário limita o acesso das crianças aos serviços urbanos de forma física, devido à distribuição espacial desigual, o planejamento ineficaz e a falta de qualidade na concepção e construção da infraestrutura (UNICEF, 2018).

O bem-estar das crianças, incluindo o seu desenvolvimento cognitivo, é significativamente afetado pela qualidade da sua habitação, por exemplo. (UN-HABITAT; UNICEF, 2022).

Em seu parágrafo 25, a **Agenda 2030**¹³ enfatiza o compromisso de proporcionar às crianças um ambiente estimulante para a plena realização dos seus direitos e capacidades. Também os ODS e a Nova Agenda Urbana, que complementa a Agenda de Desenvolvimento Sustentável, fazem um apelo aos governos nacionais e locais para garantirem abordagens sensíveis às necessidades e aos direitos das crianças, em todas as fases da política e do planejamento urbano e territorial, a fim de proporcionar um ambiente seguro e protegido nas cidades e nos aglomerados humanos.

A **Nova Agenda Urbana** é reforçada, ainda, pela Carta das Crianças da Habitat III¹⁴, que reflete as exigências das crianças de serem incluídas nas questões urbanas relacionadas com o seu bem-estar (UN-HABITAT; UNICEF, 2023).

¹³Disponível em: https://www.un.org/ohrrls/sites/www.un.org.ohrrls/files/2030_agenda_for_sustainable_development_web.pdf

¹⁴A Carta das Crianças foi adotada na Assembleia das Crianças realizada durante a Habitat III, em 2016, reunindo mais de 100 crianças delegadas de todo o mundo. Disponível em: www.wvi.org/urban-programmes/publication/habitat-iii-childrens-charter

Assim como a **Agenda 2030** e **Nova Agenda Urbana**, o **Marco Legal da Primeira Infância** também prevê que estados e municípios se organizem para a criação de espaços seguros e lúdicos que propiciem o bem-estar das crianças de 0 a 6 anos, o brincar e o exercício da criatividade em locais públicos e privados, bem como a fruição de ambientes livres e seguros em suas comunidades (NCPI, 2021).

Diante dos argumentos sobre a influência do entorno no desenvolvimento infantil, sugere-se a incorporação da perspectiva dos espaços e da infraestrutura urbana na proposta de referencial para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas para a primeira infância.

Apesar dessa perspectiva já estar contemplada, em parte, no domínio do cuidado responsivo do *Nurturing Care Framework*, é preciso dar maior atenção aos efeitos que os ambientes naturais e construídos têm sobre a saúde e o desenvolvimento da criança, e que estão muito além das fronteiras tradicionais do campo da primeira infância, conforme explicitado no estudo do *Center on the Developing Child* da Universidade de Harvard (CDC, 2023).

Para dar conta dessa visão holística das diferentes esferas de influência no desenvolvimento saudável da criança, além do marco conceitual do *Nurturing Care*, a proposta desenvolvida neste Relatório considerará, ainda, a abordagem *Proximity of Care*, que, no sentido da premissa de que o lugar importa, destaca o papel que os ambientes dos domicílios, bairros e das cidades têm na promoção de uma infância saudável, estimulante e protegida, conforme demonstrado na Figura 6.

Neste sentido, propõem-se para o referencial de monitoramento e avaliação em desenvolvimento, uma sexta dimensão, relacionada ao espaço e à infraestrutura urbana, em complementação aos cinco domínios do modelo de cuidado integral. O referencial completo será apresentado na seção a seguir.



7. Proposta de um referencial para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas para a Primeira Infância

Figura 6. “Proximity of Care Framework”



Fonte: <https://www.proximityofcare.com/approach/>

7.3. Referencial de monitoramento e avaliação para políticas públicas para a primeira infância

O referencial aqui proposto não tem a pretensão de cobrir a totalidade de indicadores relacionados ao campo da primeira infância, uma vez que há um número considerável de indicadores relevantes dadas as diferentes áreas abrangidas pelo tema.

Entretanto, a proposta pode ser compreendida como uma curadoria de indicadores significativos para as diferentes dimensões que influenciam o desenvolvimento integral na primeira infância, e que, portanto, são importantes de serem acompanhados e avaliados periodicamente pelos gestores públicos que priorizam a agenda da primeira infância.

Conforme visto, um sistema de monitoramento e avaliação robusto é fundamental para uma gestão eficaz das políticas públicas baseadas em resultados e evidências.

O referencial foi construído a partir da análise das plataformas de monitoramento mapeadas, e com base no marco conceitual do *Nurturing Care*, complementado pela abordagem *Proximity of Care*, que introduz a perspectiva do espaço e da infraestrutura urbana.

Assim, o conjunto de indicadores do referencial apresentado é formado por:

- indicadores selecionados das plataformas de monitoramento analisadas;
- indicadores relacionados ao *Nurturing Care Framework* e aos ODS, selecionados a partir da plataforma *Countdown to 2030*¹⁵; e
- indicadores referentes sobretudo ao espaço e à infraestrutura urbana, selecionados das seguintes fontes:
 - Bairros Amigáveis à Primeira Infância – Indicadores para Monitoramento, do Instituto de Arquitetos do Brasil e da Fundação Bernard van Leer (2021);
 - Guia de Indicadores para a Gestão Pública, do Programa Cidades Sustentáveis (2020); e
 - plataforma de indicadores da Rede Social Brasileira por Cidades Justas e Sustentáveis¹⁶.

Foram incorporados, ainda, alguns indicadores disponíveis no Observatório de Políticas Públicas de Alagoas, considerando a nova dimensão acrescentada (espaço e infraestrutura urbana).

Estes indicadores estão sinalizados na cor azul, se somando aos outros indicadores que constam no Observatório e que já haviam sido mapeados no **Anexo 1**.

O referencial proposto abrange tanto indicadores de esforço (processo/produto), quanto indicadores de efeito (resultados/impactos). Contudo, destaca-se que essa distinção não é precisa, nem absoluta, pois dependendo da iniciativa e de seus objetivos, indicadores de esforço podem também ser considerados indicadores de efeito.

A seleção dos indicadores buscou incorporar uma variedade de métricas que pudessem ser utilizadas nas diferentes etapas da política, por exemplo, no momento de planejamento, antes da definição do que se irá fazer, servindo de base para um diagnóstico e para orientar escolhas; durante a implementação das ações, para acompanhar o andamento dos trabalhos e as respectivas entregas; e após a implementação, para a avaliação das transformações obtidas com a intervenção (BAHIA, 2021) (Tabela 3).

¹⁵Disponível em: <https://www.countdown2030.org/early-childhood-development-profiles>

¹⁶Disponível em: <https://www.redesocialdecidades.org.br/>

Tabela 3. Proposta de referencial de indicadores para monitoramento e avaliação de políticas públicas para a primeira infância

Saúde 	Indicadores de processo e produto	Indicadores de resultado e impacto
	Percentual de gestantes com 7 ou mais consultas de pré-natal (A)	Taxa de mortalidade infantil
	Início adequado do pré-natal (C)	Mortalidade na infância
	Cobertura da Atenção Básica de Saúde (C)	Mortalidade neonatal
	Cobertura de imunização	Taxa de mortalidade materna
	Proporção de parto vaginal no Sistema Único de Saúde (D)	Baixo peso ao nascer
	Cobertura de saúde bucal (D)	Óbitos evitáveis em menores de 1 ano (C)
	Visitas domiciliares nos primeiros 10 dias de vida (C)	Percentual de nascidos vivos de mulheres com idade entre 10 e 19 anos (gravidez na adolescência)
	Percentual de cobertura por equipes de saúde da família	Total de partos de mães adolescentes (até 19 anos) por ano - por cor/raça (A)
	Proporção de hospitais com UTI neonatal que possuem serviço banco de leite humano (C)	Proporção entre a taxa de pré-natal insuficiente de mães negras e mães não negras (H)
		Percentual de partos prematuros (A)
		Taxa de incidência de sífilis congênita (D)
		Taxa de incidência de dengue

Nutrição 	Indicadores de processo e produto	Indicadores de resultado e impacto
	Cobertura de informação sobre consumo alimentar (C)	Prevalência de déficit de peso em menores de 5 anos (E)
	Cobertura de informação sobre estado nutricional (C)	Percentual de sobrepeso para idade - 0 a 5 anos
	Acompanhamento nutricional entre 0 e 4 anos (E)	Percentual de crianças de baixo peso em relação ao total de nascidos vivos (A)
	Acompanhamento nutricional de gestantes (E)	Percentual de crianças menores de 5 anos desnutridas
		Proporção de domicílios com segurança / insegurança alimentar (A)
		Insegurança alimentar domiciliar grave (C)
		Aleitamento materno exclusivo até os 6 meses (F)
		Aleitamento materno continuado até 1 ano de idade (F)
		Início precoce do aleitamento materno (F)
		Estado nutricional das gestantes (E)



Aprendizagem inicial

	Indicadores de processo e produto	Indicadores de resultado e impacto
	Proporção de matrículas em tempo integral na educação infantil (D)	Percentual de crianças de 0 a 3 anos frequentando creche
	Percentual de escolas com infraestrutura adequada	Percentual de crianças de 4 a 5 anos frequentando pré-escola
	Percentual de escolas com materiais e infraestrutura adaptada para alunos com deficiência	Matrículas em creches - por Cor/Raça (A)
	Proporção de matrículas em centros de educação infantil com área externa e parque infantil (D)	Proporção de matrículas de crianças com deficiência, transtorno do espectro autista ou altas habilidades / superdotação em classes comuns na educação infantil (D)
	Proporção de centros de educação infantil com regulamentação no conselho ou órgão de educação (D)	Percentual de crianças beneficiadas pelo Benefício de Prestação Continuada (BPC) que estão na escola (B)
	Proporção de matrículas em centros de educação infantil com saneamento básico (D)	
	Número de alunos por profissional em creches (C)	
	Número de alunos por profissional em pré-escolas	
	Docentes qualificados em creches (C)	
	Docentes qualificados em pré-escolas (C)	
	Taxa de docentes de educação infantil com formação continuada específica para atuação nessa etapa (D)	
	Demanda atendida de vagas em creche (G)	
	Demanda atendida de vagas em pré-escolas (G)	

Cuidado responsivo



Indicadores de processo e produto	Indicadores de resultado e impacto
Cobertura do Programa Criança Feliz (A, E)	Monoparentalidade no Cadastro Único (E)
Visitas do Programa Criança Feliz, em relação à meta (D)	Percentual e número absoluto de registros de nascimento somente em nome da mãe (A)
Proporção de crianças de 0 a 5 anos com deficiência beneficiárias do BPC inseridas no Programa Criança Feliz (D)	Percentual de crianças de até 1 ano de idade com registro civil, do total de nascidos vivos (B)
Disponibilidade de livros infantis no domicílio (F)	Saúde mental dos cuidadores (F)
Disponibilidade de brinquedos no domicílio (F)	Engajamento dos cuidadores em atividades de estimulação precoce (F)
	Práticas de disciplina positiva (F)
	Percentual de crianças de 0 a 59 meses deixadas aos cuidados de outra criança, menor de 10 anos, por mais de uma hora, ao menos uma vez na última semana (F)

Proteção e segurança



Indicadores de processo e produto	Indicadores de resultado e impacto
Cobertura do Programa Bolsa Família (C)	Pobreza infantil monetária (B)
Crianças de 0 a 6 anos não beneficiárias do Programa Bolsa Família e inscritas no Cadastro Único (A)	Proporção de crianças de 0 a 5 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família (D)
Coberturados Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) (D)	Percentual de Famílias extremamente pobres no Cadastro Único
Cobertura do PAIF (B)	Total de crianças e adolescentes com alguma privação (B)
Unidades Executoras do serviço Família Acolhedora (A)	Proporção de crianças de 0 a 5 anos em situação domiciliar de pobreza (D)
Notificações de casos de violência contra crianças de 0 a 4 anos (A)	Número de crianças de 0 a 6 anos em situação de acolhimento (D)
Cobertura de Conselho Tutelar (D)	Taxa de crimes violentos letais e intencionais
	Taxa de mortalidade de menores de 5 anos por agressão (D)
	Taxa de mortalidade de menores de 5 anos por causas acidentais (D)

	Indicadores de processo e produto	Indicadores de resultado e impacto
 Espaço e infraestrutura urbana	Proporção de crianças em domicílios com acesso a saneamento básico	Poluição do ar (C)
	Percentual de moradores em domicílio com esgotamento precário (B)	Percentual de domicílios em favela
	Percentual de escolas públicas de educação básica que tem acesso a água via rede pública (B)	Percentual da população de assentamentos subnormais que é negra
	Percentual de escolas públicas de educação básica que tem acesso a esgoto via rede pública (B)	Taxa de internação hospitalar por doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado
	Percentual da população atendida com serviço de abastecimento de água	Taxa de internações de crianças menores de (E) anos por acidentes de transporte terrestre (D)
	Acesso a serviço de coleta de lixo doméstico (G)	Taxa de mortalidade de menores de 5 anos por acidentes de transporte terrestre (D)
	Área verde por habitante (I)	Número de mortes no trânsito, por 10 mil habitantes (G)
	Arborização viária (I)	Número de atropelamentos, por 10 mil habitantes (G)
	Acessibilidade das calçadas (G)	Internações de crianças de 0 a 4 anos por infecção respiratória aguda (H)
	População próxima a ciclovias (I)	Internações de crianças de 0 a 4 anos por doenças diarreicas agudas (H)
	Proximidade do transporte público (G)	Percentual de domicílios em áreas de risco (G)
	Déficit habitacional (G)	
	Domicílios com acesso à internet (G)	

A Primeira Infância Primeiro - <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br>

B Painel UNICEF - <https://www.unicef.org/brazil/painel-de-dados>

C IMAPI - <https://imapi.org>

D Observa - <https://rnpiobserva.org.br>

E Dashboard RS - <https://primeirainfancia.rs.gov.br/paginas/inicial>

F Countdown to 2030 - <https://data.unicef.org/countdown-2030>

G Guia de Indicadores para a Gestão Pública -

https://www.cidadessustentaveis.org.br/arquivos/Publicacoes/Guia_de_Indicadores_para_a_Gestao_Publica.pdf

H Rede Social por Cidades Justas e Sustentáveis - <https://www.countdown2030.org/early-childhood-development-profiles>

I Bairros Amigáveis à Primeira Infância - <https://bernardvanleer.org/pt-br/publications-reports/guias-para-o-desenvolvimento-de-bairros-amigaveis-a-primeira-infancia-bapis>

***Observatório de Políticas Públicas de Alagoas** - <https://observatorio.al.gov.br/> (destaque em azul)

7. Proposta de um referencial para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas para a Primeira Infância

Conforme pode ser notado na proposta de indicadores demonstrada na seção anterior, algumas dimensões possuem um conjunto extenso de indicadores, como é o caso da saúde, que tem indicadores bem consolidados, haja vista a tradição de vigilância de dados na área.

Já outras dimensões, como a de cuidados responsivos, possui um conjunto mais restrito de indicadores, uma vez que se trata de um domínio menos explorado e para o qual ainda é necessário desenvolver métricas e metodologias consolidadas de coleta e sistematização de dados no contexto brasileiro.

Apesar do referencial proposto privilegiar indicadores cujos dados estão disponíveis, ou podem ser obtidos a partir de bases de dados ou sistemas federais, foram incluídos alguns indicadores específicos, sobretudo ligados à dimensão dos cuidados responsivos, cuja coleta de dados demandaria um esforço considerável em termos metodológicos e operacionais.

São esses, por exemplo: “Engajamento dos cuidadores em atividades de estimulação precoce”; “Disponibilidade de livros infantis no domicílio”; e “Práticas de disciplina positiva”.

Para o levantamento destes indicadores há alguns instrumentos de referência disponíveis, como é o caso do instrumento MICS¹⁷, do UNICEF, e do instrumento do projeto PIPAS¹⁸, aplicado no estado do Ceará.

Também para a avaliação do indicador de desenvolvimento infantil há instrumentos disponíveis, como o próprio PIPAS, e o *Early Childhood Development Index*¹⁹, do UNICEF, ainda pouco aplicados no Brasil.

O grande número e a variedade de indicadores elencados no referencial não significam que eles deverão ser utilizados em sua totalidade.

Conforme visto anteriormente, indicadores são utilizados nas diferentes etapas do ciclo de gestão das políticas públicas, e em cada etapa, deverão ser definidos conjuntos distintos de indicadores, de processo ou de resultado/impacto.

O processo de seleção de indicadores está intimamente ligado ao momento do ciclo de vida da política pública e à lógica da sua aplicação, que definirá a tipologia de indicadores mais adequada (JANNUZZI, 2005).

São considerados adequados os indicadores por meio dos quais é possível não só medir o desempenho das políticas, como também informar com clareza aspectos essenciais do fenômeno social que analisa (BRASIL, 2018).

Ao definir um conjunto de indicadores também é preciso cuidar para que ele não seja excessivamente grande a ponto de atrapalhar as atividades do dia a dia ou confundir o acompanhamento, nem tão reduzido, que não possibilite uma visão sistêmica e a tomada de decisões (BAHIA, 2021).



© Secom Alagoas

¹⁷ <https://mics.unicef.org/>

¹⁸ <https://www.projetopipas.com.br/>

¹⁹ <https://data.unicef.org/resources/early-childhood-development-index-2030-ecdi2030/>

7. Proposta de um referencial para o monitoramento e a avaliação de políticas públicas para a Primeira Infância

Na Tabela 4 são sistematizados os principais atributos desejáveis de indicadores, que podem ser utilizados para a ponderação da adequação e pertinência de cada indicador, no processo de definição do sistema de monitoramento e avaliação.

Tabela 4. Atributos dos indicadores

Atributo	Detalhamento
Utilidade e relevância para a agenda pública	Comunicar com clareza a intenção do objetivo, sendo útil para a tomada de decisão dos gestores.
Representatividade	Representar com fidelidade e destaque o que se deseja medir.
Confiabilidade metodológica	Ter métodos de coleta e processamento do indicador confiáveis.
Confiabilidade da fonte	Ter fonte de dados com precisão e exatidão.
Cobertura populacional	Ter boa cobertura territorial ou populacional
Disponibilidade	Ser possível a coleta dos dados para o cálculo com facilidade e rapidez.
Economicidade	Ter uma relação de custo-benefício favorável.
Periodicidade de atualização	Ter atualização com regularidade.
Tempestividade	Ser possível a sua utilização assim que o gestor precisar.
Simplicidade de comunicação	Favorecer o fácil entendimento por todo o público interessado.
Estabilidade	Ter mínima interferência de variáveis externas ou possíveis adversidades.
Sensibilidade	Permite avaliar rapidamente os efeitos (ou não efeitos) da intervenção.

Fonte: elaboração própria.

De acordo com Jannuzzi (2005, p. 143):

(...) na prática, nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável; nem sempre o mais confiável é o mais sensível; nem sempre o mais sensível é o mais específico; enfim, nem sempre o indicador que reúne todas essas qualidades é passível de ser obtido na escala territorial e na periodicidade requerida.

Para o caso específico da Secria, o processo de seleção de indicadores para a política da primeira infância de Alagoas, deve considerar, ainda, os indicadores e as ferramentas que já são utilizados no processo de gestão das ações e dos programas em andamento.

Nomeiam-se neste contexto, o rol de indicadores de monitoramento do programa CRIA, o Painel de Beneficiários do Cartão CRIA, bem como a ferramenta de monitoramento que vem sendo desenvolvido em parceria com o Tribunal de Contas do Estado (Observatório da Primeira Infância). Idealmente, estes diferentes conjuntos de indicadores e instrumentos devem ser harmonizados e, de preferência, unificados, para facilitar e otimizar a gestão da política.



Capítulo 8

8. Potencialidades, desafios e recomendações

Este capítulo apresenta as recomendações para o aprimoramento do Observatório de Políticas Públicas de Alagoas e para o fortalecimento da Secria, unidade responsável pela coordenação da política voltada para a primeira infância no Estado.

Antes, porém, são delineadas, brevemente, as potencialidades e os desafios identificados, tanto para o Observatório, quanto para a política estadual pela primeira infância, com base nas análises conduzidas ao longo deste Relatório.

8.1 Recomendações para o Observatório de Políticas Públicas de Alagoas

Conforme visto anteriormente, observatórios de dados, compreendidos como plataformas de monitoramento de indicadores de acesso público, são ferramentas de grande relevância para a gestão de políticas públicas, uma vez que figuram como importante fonte de informação para subsidiar a tomada de decisões informadas, além de cumprirem funções de comunicação e transparência de dados.

A parceria estratégica do Governo do Estado com o ONU-Habitat possibilitou o desenvolvimento de uma plataforma robusta e inédita, que permite o acompanhamento de um expressivo conjunto de indicadores relacionados aos diferentes ODS.

A plataforma apresenta informações técnicas sobre cada um dos indicadores, assim como uma série de funcionalidades, que permitem a visualização de dados, tanto para o estado quanto para as regiões de planejamento e os municípios que compõem o território de Alagoas.

Deste modo, o Observatório tem potencial de desempenhar importante papel no apoio aos processos de formulação, acompanhamento e avaliação de políticas e programas públicos, não só do Estado, mas também de seus municípios.

Por meio do mapeamento e da análise de outras plataformas de monitoramento, foi possível identificar possibilidades de melhoria de algumas funcionalidades do Observatório, bem como de ampliar a sua base de dados, com o intuito de potencializar o seu uso.

Algumas dessas possibilidades estão elencadas na Tabela 5, que sistematiza as recomendações para o Observatório.

Em paralelo às possíveis ações de aprimoramento das características funcionais do Observatório, é importante tomar medidas para enfrentar alguns desafios que acometem as ferramentas de monitoramento de indicadores como um todo.

O primeiro desafio diz respeito à sustentabilidade da plataforma, que exige disponibilidade de recursos financeiros e humanos para a sua manutenção a longo prazo. Neste ponto, inclui-se também o desafio de sustentar o Observatório como uma ferramenta relevante, do ponto de vista político, ao longo das diferentes gestões estaduais.

Um outro desafio está relacionado à utilidade da ferramenta, ou seja, à necessidade de disseminar a plataforma entre os gestores públicos e demonstrar sua utilidade, a fim de que a ferramenta seja de fato utilizada pelo público-alvo prioritário.

Por fim, é de extrema relevância que a plataforma seja constantemente atualizada e alimentada com os dados mais recentes disponíveis, para que ela não se torne obsoleta. A gestão de políticas públicas baseada em resultados e evidências necessita de dados e informações precisas, confiáveis e atualizadas.

As recomendações para o Observatório de Políticas Públicas de Alagoas foram formuladas, sobretudo, a partir da análise das plataformas de monitoramento de indicadores referentes à primeira infância, desenvolvida no capítulo 6.1.

Foram consideradas ainda, duas ferramentas adicionais, que apresentam características e funcionalidades relevantes:

- plataforma “SDG Tracker”²⁰, iniciativa da instituição filantrópica britânica *Our World in Data*, que acompanha o progresso global em direção aos ODS, utilizando estatísticas oficiais da ONU e de outros organismos internacionais; e
- Perfil dos Municípios Alagoanos²¹, disponível no portal “Alagoas em Dados e Informações”, da Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (Seplag).

Todas as recomendações visam o aprimoramento da ferramenta do Observatório, tanto em termos de disponibilidade de dados, quanto em termos de funcionalidades disponíveis e formas de visualização dos dados.

²⁰Disponível em <https://ourworldindata.org/sdgs>

²¹Disponível em <https://dados.al.gov.br/catalogo/dataset/perfil-municipal-dos-municipios-alagoanos/resource/33ef4caa-b89f-4dd7-bacd-edf94d2478ab>

Tabela 5. Recomendações para o Observatório de Políticas Públicas de Alagoas

Aspecto	Recomendação	Referência
Disponibilidade de dados	Acrescentar à base de dados os indicadores de monitoramento e avaliação da política estadual pela primeira infância, que forem definidos no planejamento estratégico, vinculando-os às metas dos ODS.	---
	Estabelecer a periodicidade de atualização de cada indicador da base de dados, e mantê-los sempre atualizados com os dados mais recentes disponíveis.	---
	Disponibilizar desagregadores dos indicadores, referentes a aspectos como raça, cor, sexo, idade, renda, entre outros, quando relevante, e sempre que possível.	Plataforma Observa
	Ampliar a escala territorial dos dados disponibilizados, incluindo dados por distrito, subdistrito ou setores censitários dos municípios, quando possível.	Fundação SEADE - IPVS Dados dos setores censitários do IBGE
Funcionalidades da plataforma	Disponibilizar funcionalidade para seleção de múltiplos municípios e múltiplas regiões de planejamento a fim de permitir a comparação de indicadores entre municípios e entre regiões.	Primeira Infância Primeiro SDG Tracker
	Disponibilizar um arquivo com uma lista de todos os indicadores e respectivas fichas técnicas (metadados).	Plataforma Observa
	Disponibilizar funcionalidade de geração de relatório, por município, com possibilidade de seleção de um ou mais ODS, com demonstração do desempenho do município em cada indicador.	Plataforma Observa
	Disponibilizar acesso à toda a base de dados abertos e inserir funcionalidade de descarregar o arquivo completo em formato .xls e .csv.	Painel UNICEF
	Disponibilizar funcionalidade para descarregar os gráficos como imagens	Painel UNICEF

(Continua)

Visualização dos dados	Visualizar o valor (mais recente) do indicador selecionado em destaque no topo do painel de visualização dos dados.	Plataforma Observa
	Possibilitar a visualização dos indicadores em mapa interativo do estado de Alagoas com escala de cores e respectiva legenda. Possibilitar a seleção de um município por meio do mapa, levando à visualização dos gráficos.	Painel UNICEF SDG Tracker Perfil dos Municípios Alagoanos
	Possibilitar a visualização da evolução histórica dos indicadores em mapa do estado de Alagoas com escala de cores e respectiva legenda.	Painel UNICEF SDG Tracker
	Possibilitar a visualização do indicador selecionado em tabela com os valores de todos os municípios ou regiões, por ano, em ordem alfabética, com possibilidade de ordenação crescente ou decrescente.	SDG Tracker
	Inserir, no painel de visualização de dados, abas para os diferentes tipos de visualização disponíveis (gráfico, mapa, tabela etc.).	SDG Tracker
	Alocar a descrição técnica dos indicadores em uma aba denominada "Ficha Técnica" ou similar, deixando o painel de visualização dos dados mais "limpo".	SDG Tracker
	Possibilitar a visualização do ranking completo dos municípios, para cada indicador.	IMAPI
	Disponibilizar visualização em gráfico de termômetro para leitura do desempenho do indicador em relação à meta, quando relevante.	Primeira Infância Primeiro
	Possibilitar, na visualização da série histórica em gráfico, a inserção de dados de outro(s) município(s) ou região(ões), para comparação.	SDG Tracker
	Criar "farol" ou índice de comparação, com classificação em ao menos três níveis, identificados com cores, possibilitando a leitura do desempenho de cada indicador em relação à média nacional. Dispor o ícone ao lado do valor do indicador, tanto na visualização por Estado, região ou município.	Primeira Infância Primeiro Dashboard RS
	Na visualização dos dados referentes ao estado de Alagoas, inserir média do país e da região Nordeste para comparação, com possibilidade de expandir para a visualização dos dados dos municípios também.	Plataforma Observa
	No gráfico de visualização "Valores relativos aos municípios alagoanos" inserir linha horizontal com a média do Estado e, eventualmente também, média do Brasil e do Nordeste.	---

Fonte: elaboração própria.

8. Potencialidades, desafios e recomendações

8.2 Recomendações para a política estadual pela primeira infância de Alagoas

O momento político de criação e de transformação da Secria em uma Secretaria de Estado foi um fator propício para o fortalecimento da agenda da primeira infância e de sua governança no estado de Alagoas.

Este contexto institucional favorece o modelo de governança colaborativa, apresentado no capítulo 4.2, e que já é praticado, em certa medida, mas que pode ser potencializado.

Internamente, há grande possibilidade do fortalecimento da “**intersectorialidade**”, por meio da articulação e coordenação da Secria, incluindo áreas que até então se encontram mais distantes da pauta da primeira infância, mas que não são menos importantes para a garantia de seus direitos.

Externamente, no sentido da “**extragovernamentalidade**”, o momento é oportuno para que o Governo do Estado, por meio da Secria, se firme como peça articuladora das diferentes frentes e iniciativas que estão se desenvolvendo no campo da primeira infância no nível estadual.

Cita-se aqui, por exemplo, a Rede Estadual pela Primeira Infância (REPI-AL), iniciativa da sociedade civil; a Frente Parlamentar pela Primeira Infância, da Assembleia Legislativa; e o Pacto pela Primeira Infância, liderado pelo Tribunal de Contas do Estado, que envolve os anteriores, além de outros órgãos e instituições.

Já em relação “**intergovernamentalidade**”, destaca-se o potencial de fortalecimento da relação do estado com os municípios, tendo em vista o papel central que o governo estadual tem no apoio à implementação das ações voltadas à primeira infância, que ocorre majoritariamente na esfera municipal, com recursos financeiros, materiais e humanos.

Além dessa colaboração, na realização de responsabilidades compartilhadas, o Governo do Estado pode e deve apoiar os municípios na estruturação de suas próprias políticas pela primeira infância, capacitando as equipes para a elaboração de diagnósticos e de Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI); disseminando boas práticas e modelos de gestão; e incentivando ações regionalizadas (ABRUCIO, 2023).

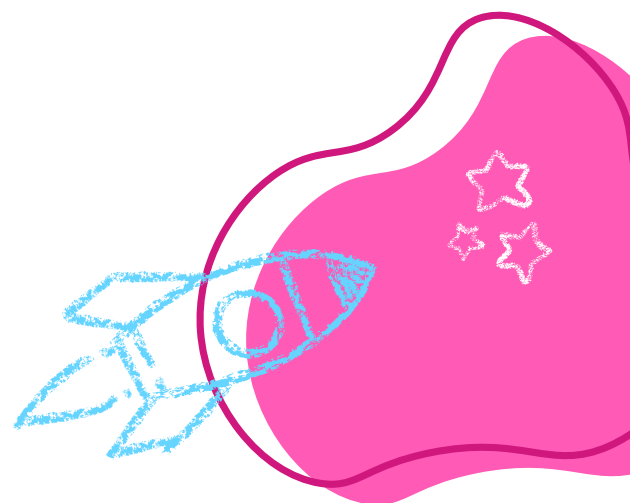
De acordo com a plataforma “**Observa**”, há, atualmente, 13 municípios alagoanos com PMPI publicados²². Neste sentido, o governo estadual pode figurar também como “**guardião**” do Marco Legal da Primeira Infância, zelando para que suas diretrizes, como a priorização das famílias e crianças em situação de vulnerabilidade e risco, por exemplo, sejam seguidas pelos municípios.

Inevitavelmente, há uma série de desafios relacionados à governança colaborativa para a primeira infância, que deverão ser antevistos e para os quais a Secria deverá desenvolver estratégias de mitigação ou superação.

Um primeiro ponto é a limitação da ingerência do Governo do Estado em algumas áreas de competência municipal.

Relacionado a isso, soma-se a dificuldade de articulação, particularmente com municípios liderados por partidos políticos diferentes e distantes daquele do governo estadual, dificultando o diálogo e a disposição para a colaboração.

Neste sentido é muito importante procurar **estabelecer a primeira infância como uma “agenda suprapartidária”**.



²² <https://rnpiobserva.org.br/planos-pela-primeira-infancia>

8. Potencialidades, desafios e recomendações

A consciência do seu papel e a consequente organização da sua gestão e estrutura de governança são, sem dúvida, um grande avanço e potencial para a Secria, mas são também desafiantes.

Assim, na Tabela 6, são sistematizadas recomendações que visam auxiliar a Secria na consolidação do seu papel articulador e coordenador, assim como na estruturação de uma política estadual integrada pela primeira infância baseada em um planejamento a longo prazo.

As ações recomendadas nos âmbitos de gestão e governança e planejamento estratégico, buscam viabilizar o deslocamento de uma lógica de programa, para uma lógica de política de estado, que busca uma atuação sistêmica e uma sustentabilidade ao longo do tempo e das diferentes gestões que venham a assumir o governo.

Importante ressaltar, também, que as recomendações vinculadas às dimensões temáticas e estratégias de atuação são, assim como o referencial apresentado no capítulo anterior, apenas um recorte do universo mais amplo da atuação necessária para o atendimento integral das necessidades e dos direitos das crianças na primeira infância.

Elas foram elaboradas a fim de complementar o conjunto de ações que já é desenvolvido pelo Governo do Estado no âmbito do programa CRIA.



© Secom Alagoas



Tabela 6. Recomendações para a política estadual pela primeira infância de Alagoas

Âmbito	Recomendação
Gestão e governança	Reativar os Comitês Estratégico e Técnico Intersetoriais previstos em decreto, e garantir o seu funcionamento, com encontros periódicos, sob coordenação da Secria.
	Assegurar a participação de atores de outros poderes, conselhos de direito, órgãos de controle e entidades da sociedade civil organizada em ao menos um dos Comitês.
	Instalar um conselho permanente, composto por crianças, de forma que sua participação na formulação e no acompanhamento da política estadual pela primeira infância seja formalizada. Manter o conselho ativo, realizando processos de escuta qualificada e incorporando suas demandas na política.
	Propor e discutir a viabilidade da instalação de Comitês Regionais da Primeira Infância, como espaços de troca, diálogo e articulação entre os municípios.
	Assegurar a gestão intersetorial das ações, programas e benefícios voltados às gestantes, famílias e crianças na primeira infância, a fim de garantir uma atenção integral.
	Estabelecer um modelo de gestão baseado na governança colaborativa entre Estado e municípios para viabilizar a implementação da agenda conjunta da primeira infância.
	Incentivar a descentralização das ações, fortalecendo a lógica municipalista, e realizar monitoramento das ações municipais.
	Desenvolver um Plano Estadual pela Primeira Infância (PEPI), coordenado pelo Comitê Intersetorial, com participação dos diferentes atores e representantes dos municípios.
	Assegurar recursos financeiros para as ações planejadas, em articulação com as áreas setoriais envolvidas, com previsão no Plano Plurianual (PPA) e nas peças orçamentárias.
Planejamento estratégico (Plano Estadual pela Primeira Infância)	Realizar acompanhamento e apuração anual das despesas destinadas à primeira infância nas diferentes áreas do governo, atendendo à obrigatoriedade da transparência dos investimentos em políticas para famílias e crianças de 0 a 6 anos, estabelecida pelo Marco Legal da Primeira Infância.
	Etapa 1) Elaborar um diagnóstico sobre a primeira infância no Estado, coordenado pelo Comitê Intersetorial e com participação dos municípios. O referencial de indicadores proposto nesta publicação pode ser utilizado para apoiar a seleção dos indicadores que serão analisados, e o Observatório de Políticas Públicas pode servir como uma fonte de dados. Avaliar a possibilidade de realizar um estudo abrangente do desenvolvimento da primeira infância no estado, nos moldes do projeto PIPAS, que sirva de linha de base para uma avaliação posterior da política, a médio e longo prazo.
	Etapa 2) Viabilizar um processo de escuta de famílias, cuidadores e crianças, de forma que seus anseios e prioridades orientem e sejam incorporados ao PEPI.

Planejamento estratégico (Plano Estadual pela Primeira Infância)	Etapa 3) Realizar levantamento das ações do estado que já estão em andamento e priorizá-los a partir dos resultados do diagnóstico e da escuta.
	Etapa 4) Construir os eixos temáticos de atuação, as metas e as estratégias do PEPI de forma participativa, e com um horizonte temporal de ao menos 10 anos. Estabelecer a conexão das metas estipuladas no PEPI com os ODS.
	Etapa 5) Prever um sistema de monitoramento e avaliação do PEPI com a definição de indicadores de acompanhamento da implementação e avaliação dos resultados a médio e longo prazo. Definir uma estrutura de governança para a gestão dos processos de monitoramento e avaliação, bem como a periodicidade da mensuração dos indicadores.
	Etapa 6) Elaborar um plano de ação de médio prazo, para implementação das estratégias previstas no PEPI, durante o período da atual gestão. Esse plano servirá de base para o dimensionamento dos recursos necessários. Estabelecer um sistema de monitoramento do plano de ação, com indicadores de acompanhamento, sob responsabilidade da Secria.
Dimensões temáticas	Determinar as dimensões ou eixos temáticos da política estadual pela primeira infância de acordo com os resultados do diagnóstico, dos processos de escuta e das demandas postas pelos municípios.
	Utilizar como referência para essa definição, ações e estratégias do Plano Nacional pela Primeira Infância e as ações sugeridas no <i>Nurturing Care Framework</i> ; e o referencial proposto nessa publicação, entre outros.
	Considerar a dimensão do ambiente natural e construído que cercam a criança e influenciam seu desenvolvimento de forma substancial, sobretudo no ambiente urbano.
	Considerar a necessidade prioritária do provimento de infraestrutura de saneamento básico e acesso a água potável a todas as crianças.
	Considerar a importância do bem-estar e da saúde mental dos cuidadores de crianças na primeira infância, de acordo com a premissa de que é fundamental “cuidar de quem cuida”.
	Priorizar a prevenção e atenção às diferentes situações de violência contra as crianças na primeira infância.
Estratégias de atuação	Atuar em parceria com os municípios visando a qualificação e ampliação da cobertura dos serviços ofertados às mulheres gestantes, crianças na primeira infância e seus cuidadores.
	Apoiar os municípios nas capacitações das equipes da ponta, que estão em contato direto com os usuários dos serviços, a fim de promover um atendimento humanizado e sensível à primeira infância, sobretudo às populações mais vulneráveis.
	Desenvolver estratégias e mecanismos de avaliação da qualidade dos serviços voltados à primeira infância, principalmente nas áreas da saúde, educação e promoção social.

Estratégias de atuação

Desenvolver e implementar, em parceria com os municípios, campanhas e ações voltadas à conscientização e mudança de comportamento de cuidadores de crianças na primeira infância, visando a educação não violenta.

Promover ações dirigidas aos cuidadores no mês da primeira infância (agosto) ou na Semana do Bebê, e incentivar os municípios a realizarem ações locais.

Fomentar, junto aos municípios, a criação e manutenção de espaços e mecanismos de escuta e participação das famílias, dos cuidadores e das crianças, conforme previsto no Marco Legal da Primeira Infância.

Dar continuidade à estratégia do Cartão CRIA, reforçando o acompanhamento do cumprimento das condicionalidades, e buscar o fortalecimento econômico dos principais cuidadores, em especial as mães, por meio da qualificação profissional e inserção no mercado laboral.

Disponibilizar recursos, capacitação e assessoria técnica às equipes dos municípios a fim de fortalecer as capacidades para a realização de análises, diagnósticos, monitoramento e avaliação de dados, visando a qualificação das ações e políticas municipais.

Promover formações sobre a agenda da primeira infância, a fim de disseminar conhecimento entre os agentes públicos e capilarizar a pauta nas diferentes áreas do governo.

Articular-se com o poder legislativo a fim de propor e aprovar normas estaduais que impactem positivamente a primeira infância.

Articular-se com os atores do Sistema de Garantia de Direitos a fim de estruturar e implementar ações de fortalecimento das redes locais de proteção.

Elaborar, em colaboração com os municípios e os atores do Sistema de Garantia de Direitos, protocolos de atuação integrada para a tenção integral a situações de violação de direitos.

Buscar estabelecer parcerias com a iniciativa privada, institutos, fundações e organismos internacionais, a fim de aumentar a disponibilidade de recursos, qualificar e ampliar a atuação.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz (2005): **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais.** Revista Brasileira de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, 2005. Disponível em <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/6576> Acesso em 13 set. 2023.

ABRUCIO, Fernando Luiz (2023): **Governança Colaborativa para a Primeira Infância - Uma proposta para os governos estaduais brasileiros.** Disponível em <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/governanca-colaborativa/>. Acesso em 13 set. 2023.

ALTAFIM, E.R.P., SOUZA, M., TEIXEIRA, L., BRUM, D., VELHO, C. **O Cuidado Integral e a Parentalidade Positiva na Primeira Infância. Fundo das Nações Unidas para a Infância.** Disponível em <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/o-cuidado-integral-e-a-parentalidade-positiva-na-primeira-infancia>. Acesso em 26 set. 2023.

BAHIA, Leandro Oliveira (2021): **Guia referencial para construção e análise de indicadores.** Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6154>. Acesso em 18 set. 2023.

BERNARD VAN LEER FOUNDATION (2019): **Infant, Toddler, Caregiver-friendly neighbourhood – Evaluation and monitoring metrics.** Disponível em <https://bernardvanleer.org/publications-reports/infant-toddler-caregiver-friendly-neighbourhood-itcn-framework-and-guidelines/>. Acesso em 28 set. 2023.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Assuntos Econômicos (2018): **Indicadores – Orientações Básicas Aplicadas à Gestão Pública.** Brasília. Disponível em <https://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/777/46>. Acesso em 18 set. 2023.

CDC - CENTER ON THE DEVELOPING CHILD. National Scientific Council on the Developing Child (2023). **Place Matters: The Environment We Create Shapes the Foundations of Healthy Development**, Working Paper No. 16. Disponível em <https://developingchild.harvard.edu/place-matters-the-environment-we-create-shapes-the-foundations-of-healthy-development/> Acesso em 25 set. 2023.

DE SOUSA, Marconi Fernandes (2014): **Indicadores, Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas.** Disponível em https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/992?locale=pt_BR. Acesso em 18 set. 2023.

FMCSV - FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL: **Primeira Infância em Pauta.** Disponível em <https://www.primeirainfanciaempauta.org.br/index.html>. Acesso em 06 out. 2023.

GOMES, Eduardo G. M. (2009): **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais.** Disponível em <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/4652/72050100745.pdf?sequence=1>. Acesso em 19 set. 2023.

IAB - INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL e FUNDAÇÃO BERNARD VAN LEER: **Bairros Amigáveis à Primeira Infância – Indicadores para Monitoramento.** Disponível em <https://bernardvanleer.org/pt-br/publications-reports/guias-para-o-desenvolvimento-de-bairros-amigaveis-a-primeira-infancia-bapis/> Acesso em 25 set. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino (2005): **Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil**, Revista do Serviço Público - RSP, v. 56, n. 2, p. 137-160. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1489> Acesso em 18 set. 2023.

JANNUZZI, Paulo de Martino (2017): **Indicadores Sociais no Brasil – Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações.** Campinas, SP: Editora Alínea, 6ª edição, 2017.

JOPPERT, Márcia Paterno; SILVA, Rogério Renato (2012): **Guia Metodológico para Monitoramento e Avaliação Participativa de Ações Municipais.** Confederação Nacional de Municípios – CNM e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD/Brasil. Disponível em <https://www.cnm.org.br/storage/biblioteca/Guia%20de%20Monitoramento%20e%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20282012%29.pdf> Acesso em 27 set. 2023.

Referências bibliográficas

MARCIAL, Noel Angulo (2009): **¿Qué son los observatorios y cuáles son sus funciones?** Innovación Educativa, vol. 9, núm. 47, abril-junio, 2009, pp. 5-17, Instituto Politécnico Nacional Distrito Federal, México. Disponível em <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179414895002>. Acesso em 21 set. 2023.

NCPI, Comitê Científico do Núcleo Ciência Pela Infância (2021). **Estudo nº VI: O Bairro e o Desenvolvimento Integral na Primeira Infância.** Disponível em <http://www.ncpi.org.br>. Acesso em 25 set. 2023.

PMSP - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Inovação e Tecnologia (2023): **Como utilizar dados para apoiar políticas públicas? O caso do uso de dados em políticas públicas.** Disponível em <https://copicola.prefeitura.sp.gov.br/guias-publicados/como-utilizar-dados-para-apoiar-politicas-publicas> Acesso em 19 set. 2023

PORPINO, Gustavo; DE STEFANI, Emerson (2014): **O caso do PAC Embrapa: requisitos de uma gestão orientada para resultados no setor público.** Disponível em <https://www.embrapa.br/busca-de-publicacoes/-/publicacao/1091601/o-caso-do-pac-embrapa-requisitos-de-uma-gestao-orientada-para-resultados-no-setor-publico>. Acesso em 19 set. 2023.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS (2020): **Guia de Indicadores para a Gestão Pública, São Paulo.** Disponível em <https://www.cidadessustentaveis.org.br/indicadores>. Acesso em 27 set. 2023.

RIBEIRO, Guilherme Wagner; MACIEL, Ana Paula Magalhães (2014): **Federalismo, cooperação e políticas públicas: as experiências brasileiras.** Disponível em <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=aa768fe5e5cf9cfd>. Acesso em 13 set. 2023.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo (2018): **Federalismo e políticas públicas.** Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3331>. Acesso em 13 set. 2023.

SOUZA, Celina (2005): **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988.** Revista de Sociologia e Política. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/3719>. Acesso em 13 set. 2023.

UN. Joint Inspection Unit. **Results-based management in the United Nations system: analysis of progress and policy effectiveness.** Disponível em https://www.unjiu.org/sites/www.unjiu.org/files/rbm_full_report_english.pdf. Acesso em 19 set. 2023.

UNDG - United Nations Development Group (2011): **Results-based Management Handbook - Harmonizing RBM Concepts and Approaches for Improved Development Results at Country Level,** p. 2. Disponível em <https://unsdg.un.org/resources/unsdg-results-based-management-handbook>. Acesso em 19 set. 2023.

UN-HABITAT; UNICEF (2022): **Children, Cities and Housing: Rights and Priorities.** Disponível em <https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/08/children-cities-and-housing-rights-and-priorities.pdf>. Acesso em 25 set. 2023.

UN-HABITAT; UNICEF (2023): **Child-Responsive Urban Policies, Laws, and Standards: A Guidance.** Disponível em <https://unhabitat.org/child-responsive-urban-policies-laws-and-standards-a-guidance>. Acesso em 25 set. 2023.

UNICEF, Shaping Urbanization for Children (2018): **A handbook on child-responsive urban planning.** Disponível em https://www.unicef.org/media/47616/file/UNICEF_Shaping_urbanization_for_children_handbook_2018.pdf. Acesso em 25 set. 2023.

WHO - WORLD HEALTH ORGANIZATION (2018): **Nurturing care for early childhood development: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential.** Geneva. Disponível em <https://www.who.int/publications/i/item/9789241514064>. Acesso em 27 set. 2023.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Primeira infância : análise temática. -- Maceió, AL :
Cepal - Companhia de Edição, Impressão e
Publicação de Alagoas, 2024.

Bibliografia.

ISBN 978-65-85884-15-0

1. Alagoas (Estado) - Política e governo
2. Criança - Desenvolvimento 3. Crianças - Educação
4. Políticas públicas - Maceió (AL) 5. Serviço
público 6. Serviço social.

24-228794

CDD-361.61098135

Índices para catálogo sistemático:

1. Políticas públicas : Alagoas : Estado : Controle
social : Bem-estar social 361.61098135

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

Impressão: Imprensa Oficial Graciliano Ramos

Papel de capa: Triplex 250g

Papel de miolo: Offset 120g

Tipografia: Montserrat



ONU HABITAT

visaoalagoas2030.al.gov.br



VISÃO ALAGOAS

2030 

Estratégia Urbana
Inclusiva e Sustentável

 @onuhabitatbrasil

 onuhabitatbr

 @onuhabitatbr

 /onuhabitatbrasil