

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA – FCT
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - PROFIAP

AMANDA NASCIMENTO DE SOUZA

Políticas públicas e capacidades estatais voltadas à Primeira Infância: uma análise de municípios do estado de Goiás

APARECIDA DE GOIÂNIA – GO
2024



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS
FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA

TERMO DE CIÊNCIA E DE AUTORIZAÇÃO (TECA) PARA DISPONIBILIZAR VERSÕES ELETRÔNICAS DE TESES

E DISSERTAÇÕES NA BIBLIOTECA DIGITAL DA UFG

Na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Goiás (UFG) a disponibilizar, gratuitamente, por meio da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações (BDTD/UFG), regulamentada pela Resolução CEPEC nº 832/2007, sem ressarcimento dos direitos autorais, de acordo com a [Lei 9.610/98](#), o documento conforme permissões assinaladas abaixo, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação da produção científica brasileira, a partir desta data.

O conteúdo das Teses e Dissertações disponibilizado na BDTD/UFG é de responsabilidade exclusiva do autor. Ao encaminhar o produto final, o autor(a) e o(a) orientador(a) firmam o compromisso de que o trabalho não contém nenhuma violação de quaisquer direitos autorais ou outro direito de terceiros.

1. Identificação do material bibliográfico

☒ Dissertação ☐ Tese ☐ Outro*: _____

*No caso de mestrado/doutorado profissional, indique o formato do Trabalho de Conclusão de Curso, permitido no documento de área, correspondente ao programa de pós-graduação, orientado pela legislação vigente da CAPES.

Exemplos: Estudo de caso ou Revisão sistemática ou outros formatos.

2. Nome completo do autor

Amanda Nascimento de Souza

3. Título do trabalho

Políticas públicas e capacidades estatais voltadas à Primeira Infância: uma análise de municípios do estado de Goiás

4. Informações de acesso ao documento (este campo deve ser preenchido pelo orientador)

Concorda com a liberação total do documento ☒ SIM ☐ NÃO¹

[1] Neste caso o documento será embargado por até um ano a partir da data de defesa. Após esse período, a possível disponibilização ocorrerá apenas mediante:

a) consulta ao(à) autor(a) e ao(à) orientador(a);

b) novo Termo de Ciência e de Autorização (TECA) assinado e inserido no arquivo da tese ou dissertação. O documento não será disponibilizado durante o período de embargo.

Casos de embargo:

- Solicitação de registro de patente;
- Submissão de artigo em revista científica;
- Publicação como capítulo de livro;
- Publicação da dissertação/tese em livro.

Obs. Este termo deverá ser assinado no SEI pelo orientador e pelo autor.



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Bombonati De Souza Moraes, Professor do Magistério Superior**, em 29/10/2024, às 19:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Amanda Nascimento De Souza, Discente**, em 01/11/2024, às 12:54, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4930773** e o código CRC **F7C95EC8**.

AMANDA NASCIMENTO DE SOUZA

Políticas públicas e capacidades estatais voltadas à Primeira Infância: uma análise de municípios do estado de Goiás

Orientador

Prof. Dr. Rodrigo Bombonati de Souza Moraes

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública - PROFIAP da Universidade Federal de Goiás, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas.

APARECIDA DE GOIÂNIA – GO
2024

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UFG.

Souza, Amanda Nascimento de
Políticas públicas e capacidades estatais voltadas à Primeira
Infância: uma análise de municípios do estado de Goiás [manuscrito]
/ Amanda Nascimento de Souza. - 2024.
CIII, 103 f.

Orientador: Prof. Rodrigo Bombonati de Souza Moraes.
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás,
Faculdade de Ciência e Tecnologia, Programa de Pós-Graduação em
Administração Pública em Rede Nacional, Aparecida de Goiânia, 2024.
Bibliografia. Apêndice.

1. Estado de Bem-Estar Social. 2. Capacidades estatais. 3.
Primeira infância. 4. Municípios goianos. 5. Comitês municipais pela
primeira infância. I. Moraes, Rodrigo Bombonati de Souza , orient. II.
Título.

CDU 005



UNIVERSIDADE FEDERAL DE GOIÁS

FACULDADE DE CIÊNCIAS E TECNOLOGIA

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata nº 13 da turma 2022-1 de Defesa de Dissertação de **Amanda Nascimento de Souza**, que confere o título de Mestre em **Administração Pública**, na área de concentração em **Administração Pública**.

Aos vinte e sete dias do mês de junho do ano de dois mil e vinte e quatro, a partir das 10:00horas, realizou-se, por videoconferência, a sessão pública de Defesa de Dissertação intitulada “**Políticas públicas municipais voltadas para a primeira infância: uma análise dos municípios goianos**”. Os trabalhos foram instalados pelo Orientador, Professor Doutor **Rodrigo Bombonati de Souza Moraes** (PROFIAP/UFG), com a participação dos demais membros da Banca Examinadora: Professor Doutor **Gabriel Moraes de Outeiro** (Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará - PROFIAP/UNIFESSPA), membro titular interno; Professora Doutora **Maria Izabel Machado** (UFG) membro titular externo e Professora Doutora **Maria Carolina Carvalho Motta** (PROFIAP/UFG), membro titular interno. Durante a arguição os membros da banca **fizeram** sugestão de alteração do título do trabalho e a sugestão foi aceita. A Banca Examinadora reuniu-se em sessão secreta, a fim de concluir o julgamento da Dissertação, tendo sido a candidata **aprovada** pelos seus membros. Proclamados os resultados pelo Professor Doutor Rodrigo Bombonati de Souza Moraes, Presidente da Banca Examinadora, foram encerrados os trabalhos e, para constar, lavrou-se a presente ata que é assinada pelos Membros da Banca Examinadora.

TÍTULO SUGERIDO PELA BANCA

Políticas públicas e capacidades estatais voltadas à Primeira Infância: uma análise de municípios do estado de Goiás



Documento assinado eletronicamente por **Rodrigo Bombonati De Souza Moraes, Professor do Magistério Superior**, em 02/07/2024, às 14:07, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Moraes de Outeiro, Usuário Externo**, em 04/07/2024, às 09:48, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Izabel Machado, Professora do Magistério Superior**, em 24/07/2024, às 11:55, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Maria Carolina Carvalho Motta, Professor do Magistério Superior**, em 31/07/2024, às 07:51, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.ufg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **4629617** e o código CRC **15FD6990**.

Referência: Processo nº 23070.030569/2024-57

SEI nº 4629617

AGRADECIMENTOS

A Deus, único digno de todo louvor e adoração, que até aqui tem me sustentado e permitido a realização dos meus sonhos.

Aos meus pais, que desde a minha Primeira Infância, com amor e dedicação, me abriram as portas do conhecimento.

Ao professor Dr. Rodrigo Bombonati de Souza Moraes, meu orientador, exímio profissional, que me guiou com paciência, respeito e confiança.

Aos meus colegas do mestrado, pessoas incríveis com as quais compartilhei preocupações mas também muitas alegrias.

Aos meus colegas do Gabinete Conselheiro Edson Ferrari, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, por me incentivarem a ingressar no mestrado e por toda compreensão e apoio que me deram ao longo da trajetória.

À Escola Superior de Controle Externo Aelson Nascimento – ESCOEX, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, pelo suporte oferecido.

Gratidão a todos que, de alguma forma, fizeram parte dessa caminhada, me incentivando e se orgulhando da minha trajetória.

“Não sei se a vida é curta ou longa demais pra nós, mas sei que nada do que vivemos tem sentido se não tocamos o coração das pessoas”. **(Cora Coralina)**

Resumo

Refletir sobre a promoção de políticas públicas requer compreender como o estado enfrenta isso em sua agenda, bem como a sua capacidade de promovê-las. Assim, a presente pesquisa buscou, a partir da análise das origens e conceitos do denominado Estado de Bem-Estar Social, bem como sua origem e evolução no Brasil, entender como o Estado oferece a sua população acesso às condições mínimas de saúde, educação, habitação, segurança, lazer, alimentação, saneamento básico, dentre outros elementos que assegurem a justiça social. Entretanto, para encontrar essas respostas é preciso adentrar ao conceito denominado de Capacidades Estatais, pois é por meio das capacidades de articulação entre os diferentes entes e interesses, além dos aparatos governamentais e arranjos institucionais, que os estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias, podendo ser definido como as habilidades e competências do estado de estabelecer seus objetivos e realizá-los. A partir desses conceitos, foi feito um recorte no enfoque das políticas públicas, passando a tratar daquelas destinadas ao público conhecido por Primeira Infância, que abarca crianças de 0-6 anos, incluindo a gestação. Diversos são os estudos científicos, especialmente por parte do campo da saúde, que tratam da importância de garantir direitos e acessos a crianças dessa faixa etária, garantindo ganhos físicos e emocionais que repercutirão na vida adulta. Entretanto, apesar da comprovada importância do tema e dos avanços legislativos ocorridos, verifica-se a incipiência do Estado em promover políticas públicas para a Primeira Infância e em colocar esse tema como prioridade de sua agenda e orçamento. Ao deslocar essa discussão para o âmbito municipal, essa realidade é ainda mais alarmante. Assim, o objetivo desta pesquisa documental e de campo é analisar se os 33 (trinta e três) municípios goianos que assinaram o Termo de Adesão aos Comitês Municipais Pela Primeira Infância, firmado perante o Comitê Goiano do Pacto Nacional pela Primeira Infância, de fato instituíram os referidos comitês, bem como quais políticas públicas estão sendo promovidas com foco na Primeira Infância desses municípios. A partir dos resultados obtidos, que confirmaram a hipótese inicialmente formulada sobre as baixas capacidades estatais dos municípios goianos em formular políticas públicas para a Primeira Infância, produziu-se uma cartilha, como Produto Técnico-Tecnológico, de boas práticas quanto ao tema, que servirá como orientação aos gestores municipais.

Palavras-chave: Estado de Bem-Estar Social; Capacidades Estatais; Políticas Públicas; Primeira Infância; Municípios Goianos; Comitês Municipais Pela Primeira Infância.

Abstract

Reflecting on the promotion of public policies requires understanding how the state addresses this in its agenda, as well as its capacity to promote them. Therefore, this research sought to understand how the state provides its population access to minimum conditions of health, education, housing, security, leisure, food, basic sanitation, among other elements that ensure social justice, through the analysis of the origins and concepts of the so-called Welfare State, as well as its origin and evolution in Brazil. However, to find these answers, it is necessary to delve into the concept known as State Capacities, since it is through the abilities of articulation between different entities and interests, in addition to governmental apparatuses and institutional arrangements, that states emerge, manage internal and external conflicts, and transform their societies and economies. This can be defined as the state's skills and competencies to set its goals and achieve them. Based on these concepts, the research focused on public policies aimed at the group known as Early Childhood, which includes children from 0-6 years old, including gestation. Various scientific studies, especially in the health field, address the importance of guaranteeing rights and access to children in this age group, ensuring physical and emotional gains that will impact adult life. However, despite the proven importance of the topic and legislative advances, the state is found to be incipient in promoting public policies for Early Childhood and in prioritizing this theme in its agenda and budget. When shifting this discussion to the municipal level, this reality becomes even more alarming. Thus, the objective of this documentary and field research is to analyze whether the 33 (thirty-three) municipalities in Goiás that signed the Term of Adhesion to the Municipal Committees for Early Childhood, established before the Goiás Committee of the National Pact for Early Childhood, have indeed instituted these committees, as well as what public policies are being promoted focusing on Early Childhood in these municipalities. Based on the results obtained, which confirmed the initially formulated hypothesis about the low state capacities of Goiás municipalities in formulating public policies for Early Childhood, a booklet of good practices on the topic was produced as a Technical-Technological Product, which will serve as guidance for municipal managers.

Keywords: Welfare State; State Capacities; Public Policies; Early Childhood; Goiás Municipalities; Municipal Committees for Early Childhood.

SUMÁRIO

1. Introdução	12
1.1 Problema de pesquisa e sua relevância.....	13
1.2 Objetivos.....	15
1.2.1 Objetivo-Geral.....	15
1.2.2 Objetivos específicos	15
2. Referencial teórico	16
2.1 Estado de bem-estar social.....	16
2.1.1 Estado de Bem-Estar Social no Brasil	20
2.1.2 O Estado de Bem-Estar Social no Brasil atualmente	31
2.2 Capacidades estatais	33
2.2.1 Gerações das capacidades estatais	33
2.2.2 Dimensões das capacidades estatais.....	35
2.2.3 Arranjos institucionais e mecanismos de coordenação	36
2.2.4 Capacidade técnico-administrativa e político-relacional.....	38
2.2.5 Capacidades estatais, governança e transformações do estado	40
2.3 Políticas públicas municipais e a Primeira Infância	44
2.3.1 A Primeira Infância	44
2.3.2 Breve panorama da legislação e ações voltadas para a Primeira Infância.....	46
3. Procedimentos metodológicos.....	48
4. Resultados e discussões	55
5. Proposta de intervenção (Produto Técnico-Tecnológico)	65
5.1. Setor da proposta	65
5.2. Descrição da situação problema	65
5.3. Público-alvo da proposta	66
5.4. Objetivo da proposta de intervenção.....	66
5.5. Diagnóstico e análise	66
5.6. A cartilha	67
5.7. Responsáveis pela proposta	67
6. Considerações finais.....	68
Referências	74
APÊNDICE I – Produto Técnico-Tecnológico (PTT).....	77
APÊNDICE II – Questionário aplicado aos municípios.....	97

1. Introdução

O Estado de Bem-Estar Social ou "*Welfare State*", de acordo com Souza e Moraes (2019), descreve um modelo de organização política e econômica no qual o governo desempenha um papel ativo na promoção do bem-estar e na proteção social de seus cidadãos. Esse modelo visa garantir que as necessidades básicas da população, como saúde, educação, previdência social e moradia, sejam atendidas, independentemente de sua renda ou situação. O Estado de Bem-Estar Social é frequentemente associado a uma série de políticas públicas que buscam garantir um padrão de vida mínimo para todos os cidadãos, bem como promover a igualdade de oportunidades.

Para Medeiros e Ramacciotti (2021) a expansão e consolidação do conceito de Estado de Bem-Estar Social surgiu a partir da necessidade de mitigar os horrores vivenciados pela sociedade do pós-revolução industrial e pós-guerra, nascendo o modelo de um Estado Protetor, capaz de positivamente lançar mão de instrumentos que possibilitassem garantir a mínima subsistência dos indivíduos, ao mesmo tempo em que promovessem políticas econômicas e desenvolvimentistas.

Para Medeiros e Ramacciotti (2021), esse novo perfil social, típico do sistema capitalista, impôs ao “mercado” a posição de regulador de políticas sociais, relegando as instituições como a família e a igreja a um papel secundário. Contudo este novo panorama gerou distorções que precisavam ser solucionadas. O mercado não se mostrou um “bom regulador” de políticas sociais, agravando ainda mais a desigualdade entre as classes e colocando em risco as bases do capitalismo pós-moderno.

A relação entre o Estado de Bem-Estar Social e as políticas públicas é intrínseca, uma vez que o Estado utiliza essas políticas como ferramentas para implementar suas metas de bem-estar e justiça social. Esses conceitos desempenham um papel crucial na definição da forma como uma sociedade aborda questões como desigualdade, pobreza, acesso aos serviços públicos e o equilíbrio entre mercado e governo na regulação da economia.

Após enfrentarmos o debate sobre o Estado de Bem-Estar Social, precisamos associá-lo ao conceito denominado de Capacidades Estatais, o qual é essencial para compreender como os governos podem efetivamente implementar e manter os programas e políticas que visam promover o bem-estar e a proteção social dos cidadãos.

De acordo com Pires e Gomide (2016) para alcançar esses objetivos, o Estado deve desenvolver e manter capacidades estatais sólidas. As capacidades estatais referem-se à habilidade do governo de formular, implementar e gerir políticas públicas de forma

eficaz e eficiente. Isso inclui a capacidade de arrecadar impostos, a competência para administrar recursos e pessoal de maneira eficaz, e a habilidade de criar e manter instituições que funcionem adequadamente.

Conforme Pires e Gomide (2016), um Estado com capacidades estatais sólidas possui maior capacidade de implementar e manter programas de bem-estar social de maneira eficaz. Essas capacidades permitem que o governo colete recursos necessários para financiar esses programas, administrar os serviços de forma eficiente e garantir que as políticas sejam adaptadas às necessidades da sociedade.

As políticas públicas municipais voltadas para a Primeira Infância são programas e ações governamentais que visam promover o bem-estar e o desenvolvimento saudável das crianças desde o nascimento até os seis anos de idade. Elas desempenham um papel crucial na construção de uma base sólida para o futuro das crianças e na redução de desigualdades e incluem ações no âmbito da: educação infantil, saúde, nutrição e alimentação, proteção e segurança, assistência social, participação dos pais e familiares.

Para Schneider e Ramires (2007), investir na Primeira Infância é uma estratégia eficaz para promover o desenvolvimento humano e econômico a longo prazo, pois contribuir para a formação de cidadãos saudáveis, educados e produtivos. Portanto, as políticas públicas municipais para a primeira infância desempenham um papel fundamental na construção de uma sociedade mais justa e próspera.

Assim, a partir de um panorama sobre a Primeira Infância e das políticas públicas voltadas para esse grupo, pretende-se analisar se os 33 (trinta e três) municípios goianos que assinaram o Termo de Adesão aos Comitês Municipais pela Primeira Infância, firmado perante o Comitê Goiano do Pacto Nacional pela Primeira Infância, de fato instituíram os referidos comitês, bem como quais políticas públicas estão sendo promovidas por esses municípios com foco na Primeira Infância.

Ao final desta pesquisa e a partir de seus resultados, pretende-se elaborar uma cartilha, como Produto Técnico-Tecnológico, que servirá de orientação aos gestores municipais quanto às boas práticas, implantação e implementação de políticas públicas para a primeira infância, destinada aos municípios goianos.

1.1 Problema de pesquisa e sua relevância

Apesar de a Primeira Infância ser um tema de extrema relevância no cenário nacional, contendo vários estudos do campo da medicina que demonstram a importância da Primeira Infância na formação do ser humano, tanto em sua saúde física quanto

emocional, ainda são escassas as políticas públicas e programas voltados para esse público, especialmente no âmbito municipal.

De acordo com o levantamento realizado por Venâncio (2018), no âmbito federal, verifica-se que primeira iniciativa intersetorial em prol da primeira infância ocorreu em 2012, com o lançamento do Programa Brasil Carinhoso, concebido em uma perspectiva de atenção integral às crianças de 0 a 6 anos, com o reforço de políticas ligadas à saúde, educação e transferência de renda. Após, em 2016 o Brasil lança o “Criança Feliz”, um amplo programa de visitas domiciliares dirigido a gestantes e crianças de 0 a 3 anos beneficiárias do Programa Bolsa Família, de caráter intersetorial e coordenado pelo Ministério de Desenvolvimento Social. Até janeiro de 2018, dos 5.570 municípios brasileiros, 2.614 tinham aderido ao Programa. Desses, 1.856 tinham começado a realizar visitas domiciliares, envolvendo 185.910 crianças e 26.383 gestantes.

Ainda de acordo com a autora, ao deslocarmos o debate para o âmbito estadual podemos citar o Programa Primeira Infância Melhor – PIM, do Rio Grande do Sul (2006), sendo uma das principais referenciais de programas voltados para a Primeira Infância; o Programa Mãe Coruja Pernambucana, do Estado de Pernambuco (2009); o Programa Mais Infância Ceará (2015); Programa Primeira Infância Amazonense (2016); e o Primeira Infância Acreana, de 2017. Vale destacar o programa estadual São Paulo pela Primeiríssima Infância, que, por meio de um convênio celebrado em 2012 entre a Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, envolveu cinco regiões e 41 municípios paulistas. Nesse sentido, algumas poucas capitais brasileiras também implementaram programas dirigidos à Primeira Infância, como é o caso de São Paulo (São Paulo Carinhosa, 2013), Boa Vista (Família que Acolhe, 2013) e Fortaleza (Cresça com seu Filho, 2014).

Assim, percebe-se que quando deslocado o debate para o âmbito municipal, as ações e iniciativas ainda são mínimas, o que é um paradoxo, tendo em vista que são os municípios que atuam diretamente junto a sociedade, conhecendo e vivenciando de perto seus problemas e necessidades. Inclusive, pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9394/1996), em seu art. 11, inciso V, é dever dos municípios oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas.

Um dos fatores que explicam essa incipiência municipal é a baixa destinação de recursos aos municípios, em virtude da repartição constitucional estabelecida.

Desta forma, tendo em vista a escassa produção científica no âmbito da Administração Pública voltada para as políticas públicas para a Primeira Infância

promovidas pelos municípios goianos, pretende-se realizar um levantamento de quais ações estão sendo promovidas pelos 33 municípios goianos que assinaram o Termo de Adesão aos Comitês Municipais Pela Primeira Infância e, a partir disso, orientá-los quanto às boas práticas para a Primeira Infância.

Assim, a presente pesquisa se torna relevante pela possibilidade de realizar um levantamento e elaborar um panorama sobre as políticas públicas voltadas para a Primeira Infância desenvolvidas por alguns municípios do estado de Goiás e, a partir do Produto Técnico-Tecnológico produzido, auxiliar na orientação dos gestores municipais.

1.2 Objetivos

Nesta seção, apresentam-se os objetivos geral e específicos, demonstrando o que pretende-se analisar e verificar quanto a atuação dos municípios goianos frente à formulação de políticas públicas para a Primeira Infância.

1.2.1 Objetivo-Geral

Analisar se os 33 (trinta e três) municípios goianos que assinaram o “Termo de Adesão aos Comitês Municipais pela Primeira Infância”, firmado perante o Comitê Goiano do Pacto Nacional pela Primeira Infância de fato instituíram os referidos comitês e estão engajados na promoção de políticas públicas municipais voltadas para esse público.

1.2.2 Objetivos específicos

- Compreender a construção do conceito de Estado de Bem-Estar Social e seu surgimento e evolução no Brasil;
- Compreender o conceito de Capacidades Estatais e suas diferentes vertentes;
- Relacionar os conceitos de Estado de Bem-Estar Social e Capacidades Estatais às possibilidades dos entes federativos em formular e executar políticas públicas para a Primeira Infância;
- Elaborar um questionário estruturado para os 33 (trinta e três) municípios goianos que assinaram o “Termo de Adesão aos Comitês Municipais pela Primeira Infância”, com vistas à viabilização do levantamento de dados quanto à atuação desses municípios referente à instituição dos comitês municipais e formulação de políticas públicas para a Primeira Infância;
- Propor, enquanto Produto Técnico-Tecnológico, uma cartilha de boas práticas para a Primeira Infância que servirá como orientação aos gestores municipais do estado de Goiás.

2. Referencial teórico

2.1 Estado de bem-estar social

Para Kerstenetzky (2012) a ideia de uma "origem" do estado do bem-estar poderia sugerir ter sido ele precedido de um vazio de intervenção pública voltada para o bem-estar. Na prática, na grande maioria dos hoje países capitalistas desenvolvidos, o ativismo público visando o alívio a situações de destituição, mesmo quando se manifestava principalmente ao nível das pequenas cidades e distritos, perde-se no tempo.

Conforme Medeiros e Ramacciotti (2021), desde as formações clássicas dos Estados até a denominada historicamente de Idade Moderna, verifica-se que as sociedades foram marcadas pelo absolutismo e totalitarismo, características que formaram sociedades estratificadas e rígidas, com mínima possibilidade de mobilidade social e pouco desenvolvimento da força de trabalho das camadas mais pobres dessas sociedades.

Para Medeiros e Ramacciotti (2021), analisando esses Estados, fortemente marcados pelo poder que a igreja detinha a época, percebe-se que os governantes não contavam com a participação social para suas tomadas de decisões e formulação do que hoje chamamos de Agenda Governamental, não sendo suas ações pautadas no bem-estar de sua população, tampouco havendo a concepção do termo Políticas Públicas. Especialmente em se tratando da base da pirâmide social.

Assim, tanto nos regimes monarquistas ou imperiais quanto no renascimento medieval, podendo-se considerar até o período do século XVIII, começando a romper com essas estruturas somente após a Revolução Francesa de 1789, direitos básicos como acesso à saúde, educação e segurança não eram de responsabilidade do Estado, não sendo oferecido por ele, mas sim papel dos núcleos familiares e instituições de caridade.

Para Medeiros e Ramacciotti (2021), a concepção de Estado de Bem-Estar Social começa a surgir a partir das ideias do escritor Jean-Jacques Rousseau, quando da publicação de sua obra intitulada “O Contrato Social” em 1762. Para o autor, os cidadãos devem abrir mão de seus direitos individuais e consentir com o poder da autoridade estatal, a qual, em contrapartida, tem o dever de proteger seus cidadãos. A esse jogo o autor chamou de Contrato Social. Essa proteção refere aos serviços oferecidos pelo Estado que assegurem o bem-estar de sua sociedade.

De acordo com Medeiros e Ramacciotti (2021), nessas viradas históricas e novos rumos que a sociedade foi tomando, especialmente a partir do século XVIII marcado pelo rápido processo de industrialização, que resultou no êxodo rural e inchaço dos centros urbanos, surge uma nova configuração de sociedade que, conseqüentemente, possui novas

necessidades. Naquele momento, o que se viu foi o colapso da rede assistencial típica dos antigos centros rurais, nos quais as famílias eram autossuficientes, trabalhando a terra para sustentar seus membros e atender as demais necessidades, em detrimento da vida nos centros urbanos que, ou foram surgindo ou foram expandindo em curto espaço de tempo, que por sua vez preconizavam o individualismo como base do progresso.

Sendo assim, a partir desse novo contexto surgido, o Estado passa a se preocupar em garantir o mínimo existencial a sua população, incluindo em suas agendas programas sociais com vistas à garantia dos chamados direitos fundamentais.

Assim, conforme Medeiros e Ramacciotti (2021), esse contexto, considerado como o nascimento do que hoje chamamos de Estado de Bem-Estar Social (EBES), tratava-se de um “mínimo” capaz de assegurar a sobrevivência da classe operária, responsável por garantir o sucesso do sistema capitalista de produção e movimentar a economia.

Para Medeiros e Ramacciotti (2021), a partir do século XVIII as sociedades enfrentaram drásticas e rápidas mudanças no contexto político e geográfico, passando-se a preocupar com grupos minoritários que até então não eram levados em consideração, como foi o caso das crianças. A partir desse período, as crianças deixaram de ser força de trabalho das famílias no campo, deixando de serem utilizadas como fonte de custeio e subsistência dessas famílias, porém não conseguiram ser “aproveitadas” como força de trabalho na emergente atividade industrial.

Assim, desta forma, surgiu uma nova configuração social marcada pelo declínio das taxas de natalidade e aumento da proporção de velhos, além da perda do valor econômico das crianças, que já não mais conseguiam contribuir na geração de renda de suas famílias. Assim, o Estado se vê obrigado a agir e a gastar, em busca de equilibrar essas diferenças surgidas e garantir o mínimo a esses grupos da sociedade.

Sendo assim, com o rápido crescimento industrial, que resultou na nova configuração social, e vivendo o que ficou conhecido como Era da Prosperidade e da Confiança, verifica-se o surgimento de ações voltadas para o social, o nascimento das políticas públicas. Ao longo dos anos após o processo de industrialização, surgiram diversas leis de assistência e proteção aos grupos mais vulneráveis, o que somente após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) passou a ser oficialmente denominado de Estado de Bem-Estar Social (do inglês *Welfare State*).

De acordo com Kertenetzky (2012 *apud* Medeiros; Ramacciotti, 2021) o termo *Welfare State* foi originalmente cunhado pelo historiador e cientista político britânico Sir

Alfred Zimmern nos anos 1930. Estudioso das relações internacionais, não propriamente das políticas sociais, Zimmern visava registrar terminologicamente a evolução do Estado britânico, em seu entender positiva, de um *Power State* para um *Welfare State*.

Os séculos XIX e XX foram marcados por profundas transformações, especialmente provenientes de dois fatos históricos de relevância global e que foram determinantes para o surgimento e consolidação do conceito de *Welfare State*: a Revolução Industrial e as Grandes Guerras, que resultaram em colapsos sociais e exigiram ações e respostas por parte dos Estados.

Há certo consenso entre pesquisadores sobre o fato de que tanto a revolução industrial quanto o período das grandes guerras “sacudiram” as bases sociais e provocaram mobilidade no processo de estratificação das classes, provocando “um outro olhar” do Estado para com seus concidadãos (Medeiros; Ramacciotti, 2021).

De acordo com Kerstenetzky (2012) um novo tipo de intervenção pública surge na Alemanha conservadora da virada do século XIX para o século XX e, com algumas décadas de defasagem, na Inglaterra trabalhista do pós-Segunda Guerra Mundial. No primeiro caso, a novidade veio a se inserir no experimento de unificação e construção do Estado nacional liderado por Otto von Bismarck; no segundo, ela se seguiu ao prolongado esforço de revisão crítica das leis dos pobres e da reconstrução nacional do pós-guerra britânico.

Para Kerstenetzky (2012), a nova linha de ação compromete o Estado com a proteção da sociedade, em especial dos trabalhadores assalariados, contra certos riscos associados à participação em uma economia de mercado. O modelo alemão se enraíza no contrato de trabalho. Ele inaugura o seguro nacional compulsório, organizado por categorias profissionais, contra o risco de perda da capacidade de gerar renda por acidente, doença, invalidez ou idade. O seguro é financiado por contribuições de empregados, empregadores e, marginalmente, pelo próprio Estado. Já o modelo inglês se funda no status de cidadania e estabelece o direito a um padrão de vida mínimo para todos, financiado com recursos tributários, que se convencionou chamar de seguridade social.

Ao longo do desenvolvimento das sociedades, bem como da evolução do conceito de Estado de Bem-Estar Social surgiram diferentes tipos de EBES, não sendo possível aplicar a ele uma única e acabada definição.

Para Andersen (1991 *apud* Yazbek, 2014) o Estado de Bem-Estar Social se apresenta em três tipos: 1) liberal (EUA, Canadá e Austrália com políticas focalizadas - mínimas aos comprovadamente pobres); 2) conservador corporativista inspirado no

modelo bismarkiano (França, Alemanha e Itália) com direitos ligados ao status social; 3) social democrata com políticas universais, com direitos estendidos à classe média (países escandinavos).

Fiori (2017), a partir da literatura de Aureliano e Draibe (1989) bem como Jens Alber (1982) sintetizou as escolas teóricas e os modelos de EBES que tentaram classificar a evolução do conceito considerando que para marxistas e pluralistas de tipo funcionalista, o *welfare* aparece historicamente como exigência da industrialização ou da acumulação do capital, para uns, seja da modernização e urbanização para os outros. Enquanto para funcionalistas e marxistas de tipo conflitualistas, o *welfare* aparece como resultado do avanço dos direitos dos cidadãos e da democracia, ou como produto da mobilização sindical e da luta política de classes. Sendo que no caso dos conflitualistas, este produto pode ainda haver aparecido historicamente "pelo alto" como obra de elites divididas ou fortemente pressionadas, ou ainda pode haver nascido "desde baixo", como resultado das pressões e da força política circunstancial da classe trabalhadora.

Já para Draibe (1990) pode ser conceituado como uma particular forma de regulação social que se expressa pela transformação das relações entre o Estado e a economia, entre o Estado e a sociedade, a um dado momento do desenvolvimento econômico. Tais transformações se manifestam na emergência de sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados de educação, saúde, previdência social, integração e substituição da renda, assistência social e habitação que, a par das políticas de salário e emprego, regulam direta ou indiretamente o volume, as taxas e os comportamentos do emprego e do salário da economia, aumentando, portanto, o nível de vida da população trabalhadora.

Na síntese de Yazbek (2014) a autora aponta que um aspecto de consenso entre analistas diversos é a ligação entre as Políticas de Bem-Estar Social e a necessidade de gestão das contradições resultantes do próprio modo de desenvolvimento da sociedade capitalista. Nesse sentido, o Estado social corresponde a um tipo de estado adequado às determinações econômicas no qual a Política Social corresponde ao reconhecimento de direitos sociais que são corretivos de uma estrutura de desigualdade.

Superado o debate sobre o surgimento do conceito de *Welfare State*, adotado no Brasil como Estado de Bem-Estar Social (EBES), percebe-se que os países utilizam-se de políticas sociais como mecanismo de fortalecimento da democracia e meio de ações governamentais, sendo que, de acordo com Veghte (2008 *apud* Souza; Moraes, 2019) as políticas sociais compõe o Estado de Bem-Estar Social, que pode ser conceituado como

um conjunto de programas governamentais voltados à garantia do bem-estar dos cidadãos em face das contingências da sociedade industrializada, individualizada e moderna, provendo assistência direta aos pobres, como transferência de renda, ou assistência em forma de habitação e serviços sociais, além de seguro social contra consequências financeiras de certos riscos biológicos, tais como doença, incapacidade para o trabalho, gravidez, maternidade, e de certos riscos ocupacionais, como desemprego, acidente e danos causados pelo trabalho.

No Brasil, apesar de que com certo atraso, houve processo semelhante, vejamos a seguir.

2.1.1 Estado de Bem-Estar Social no Brasil

Conforme apontado na seção anterior, mesmo antes de ser cunhado o conceito de *Welfare State*, com as mudanças econômicas, políticas e geográficas ocorridas ao longo dos últimos séculos, os Estados passaram a se ocupar de promover políticas sociais para sua população. Entretanto, ao analisar esse processo no Brasil, verifica-se o atraso do seu surgimento no país.

Para Medeiros e Ramacciotti (2021) esse atraso pode ser justificado pelo fato do Brasil ter sido uma colônia de exploração, utilizando-se a mão de obra escrava ao longo de aproximadamente 4 séculos, marcada pelo extermínio da população indígena nativa, não tendo a coroa portuguesa se preocupado em oferecer garantias mínimas a população de sua colônia. Enquanto a Europa já vivenciava grandes revoluções, esse contexto de formação do Brasil refletiu negativamente no desenvolvimento social do país, retardando seu processo.

Conforme apontado por Schwarcz (2015 *apud* Medeiros; Ramacciotti, 2021) em decorrência desta gestão puramente extrativista e predadora, em meados do século XVI o Brasil já havia se tornado o maior exportador de cana de açúcar do mundo. Nossos portos, e aqui vale destacar Salvador, Rio de Janeiro e Santos, se encontravam abarrotados de escravos importados da África Ocidental, visto que não havia logrado êxito com a mão de obra indígena.

Somente em 1808, com a vinda da corte portuguesa para o Brasil, que se verifica a preocupação e investimento do Estado com o desenvolvimento social e bem-estar da sua população. Assim, a partir desse período, observa-se o nascimento das primeiras políticas voltadas para saneamento, saúde e infraestrutura urbana.

Ao longo da linha histórica do Brasil, percorrendo períodos marcantes como a Independência do país em 1822, Proclamação da República em 1889 e até chegar na

Revolução de 1930, que deu início a chamada Era Vargas, nota-se a incipiência do Estado de Bem-Estar Social, ainda minimamente presente nas ações governamentais.

A denominada Era Vargas ficaria de fato conhecida como o marco inicial do Estado de Bem-Estar Social no Brasil (Arretche, 1995; Draibe, 1993; Rodrigues, 2010; Kerstenetzky, 2012).

A partir desse período, conceitos como “dignidade da pessoa humana” e “direito à vida” entraram em cena, especialmente após o cenário devastador deixado pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Somado a isso, mais adiante, em 1937, foi instalado o Estado Novo, governo ditatorial de Getúlio Vargas, caracterizado pela forte intervenção estatal, momento a partir do qual passou haver o enfrentamento da pobreza como uma questão social, e não como algo destinado aquele cidadão e que somente pelo seu próprio esforço ele poderia superar essa condição.

Conforme Medeiros e Ramacciotti (2021), as décadas de 1930 e 1940 foram marcadas pelo surgimento de políticas de enfrentamento a miséria, aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT (1943) e a consolidação dos chamados direitos fundamentais de segunda geração, a exemplo do direito à alimentação, moradia, educação, assistência médica, bem como seguridade social e proteção no desemprego.

A criação de uma consolidação de leis trabalhistas auxiliou na organização do crescimento das indústrias, a implantação de um sistema nacional de seguridade social, direitos outorgados constitucionalmente as mulheres, forte investimento na automatização de estatais, dentre outras medidas conferiram ao primeiro governo Vargas a condição de marco inicial do *Welfare State* no Brasil (Arretche, 1995; Draibe, 1993; Rodrigues, 2010; Kerstenetzky, 2012).

Dessa forma, a partir das transformações econômicas e políticas pelas quais o país passou, bem como o surgimento de novas formas de regulação social por parte do Estado, pode-se considerar que a década de 1930 foi o marco no surgimento do Estado de Bem-Estar Social no Brasil.

Para Yazbek (2014), no país, aos poucos, com o desenvolvimento dos processos de urbanização e industrialização e com a emergência da classe operária e de suas reivindicações e mobilizações, que se expandem a partir dos anos 30, nos espaços das cidades, a “questão social” passou a ser o fator impulsionador de medidas estatais de proteção ao trabalhador e sua família. Considerada legítima pelo Estado, a questão social circunscreve um terreno de disputa pelos bens socialmente construídos e está na base das primeiras políticas sociais no país. A partir do Estado Novo (1937-1945) as políticas

sociais se desenvolvem, de forma crescente como resposta às necessidades do processo de industrialização.

Entretanto, apesar dos avanços e inovações voltados para o social, especialmente no período do Estado Novo, a política de desenvolvimento social no Brasil foi marcada pela falta de planejamento de ações coordenadas e focadas.

O século XX no Brasil foi marcado pelo desenvolvimento da indústria, o que teve como consequência altos índices de êxodo rural. Esse massivo deslocamento da população foi gerando um novo processo de estratificação social, tendo em vista que os centros urbanos não foram capazes de absorver e atender as necessidades das famílias vindas do campo, surgindo assim diversos subúrbios. Surgiram também as chamadas “Vilas Industriais”, nas quais o empregador custeava a construção de moradia para seus funcionários e familiares, assim como era o responsável por oferecer assistência social às famílias.

Conforme apontado por Medeiros e Ramacciotti (2021), durante esse período para que um cidadão pudesse acessar os programas de políticas públicas das diversas áreas, seja de saúde, educação ou previdência, era necessário possuir registro empregatício e vínculo formal, sendo esses dois elementos considerados como requisitos. A essa fase do Estado de Bem-Estar Social brasileiro deu-se o nome de Corporativista.

Mais adiante na história, entre os anos de 1945 e 1964, período democrático entre o Estado Novo e o Golpe Militar de 1964, verifica-se a ampliação do sistema de proteção social, marcado por avanços legais institucionais nos campos da educação, saúde, assistência social e habitação social. Nesta fase, verificou-se uma grande mobilidade social na linha da classe média e proletariado, mantendo-se predominantemente seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentário (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado (Bresser, 1973 *apud* Medeiros; Ramacciotti, 2021).

Entre os anos de 1964-1985 o país viveu uma Ditadura Militar, período marcado pela implementação de políticas de massa e de ampla cobertura, de caráter universal, superando o modelo de políticas fragmentadas e socialmente seletivas até então vigente, sendo um período marcado pela criação de medidas legislativas capazes de promover e organizar os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, apelidada de “Constituição Cidadã”, fruto do período de redemocratização que o país estava passando,

uma nova fase instalou-se no Brasil, marcada pela universalização dos direitos sociais e pela preocupação em fazer valer os direitos e garantias fundamentais, sendo campo para o surgimento de um novo modelo de cidadania.

De acordo com Castro (2020) a nova Constituição Federal representou uma conciliação política, sendo um período de apaziguamento que sucedeu o governo autoritário ditatorial. Dentro desse contexto de resgatar direitos e garantias fundamentais a Carta Constitucional, através de seus princípios e normas, reproduziu a consolidação da preocupação em alargar o horizonte do bem-estar social para a maioria da população brasileira, mantendo, entretanto, os compromissos com o sistema de mercado e a propriedade privada.

Para Castro (2020) na Constituição Federal de 1988 o Bem-Estar Social aparece nos princípios fundamentais que definem a república brasileira, expressos em seu texto ao determinar que o Brasil é um Estado democrático e de direito, que tem como fundamento a cidadania e a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e o pluralismo político. Esclarecendo que o conceito de cidadania utilizado é aquele que estabelece os direitos e obrigações de natureza política, civil e social a todos os cidadãos, o que torna esse conceito um elemento central para o bem-estar social.

Já no plano jurídico, a Constituição Federal de 1988 foi o auge do Estado de Bem-Estar Social no Brasil, vez que a constituição consagrou e consolidou num único documento, direitos sociais, liberdades civis e políticas, serviço de saúde e educação universais bem como regime de previdência equitativo construído sob a lógica da contribuição mas igualmente repleto de elementos de seguridade social, com benefícios que alcançam inclusive cidadãos sem empregos formais por meio de benefícios não contributivos, a exemplo do Benefício de Prestação Continuada da Lei Orgânica da Assistência Social (BPC – LOAS).

A Constituição Federal vigente consagra desde o preâmbulo a dignidade humana, declarando que o Estado Democrático, é destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias.

O legislador constituinte se preocupou em positivar a figura de um Estado provedor, assistencial e diretivo, inclusive sendo a Constituição em sua extensão

considerada analítica, o que pode ser justificado pelo período histórico no qual foi promulgada, com objetivo de reparar e reprimir um novo período de exceção.

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o país viveu um período marcado pelo avanço em políticas afirmativas, reparo histórico por meio de sistema de cotas sociais e raciais que garantiram o amplo acesso às universidades e empregos públicos a negros e afrodescendentes e nacionalização de diversos tratados internacionais de direitos humanos que buscavam garantir igualdade material entre os cidadãos brasileiros.

Entretanto, apesar dos avanços ocorridos ao longo da história do país, especialmente após 1988, é importante destacar o caráter clientelista do Estado de Bem-Estar Social brasileiro que, ao contrário do que ocorrera em outros países do mundo, carregou consigo políticas pouco emancipadoras.

Para Castro (2020), apesar da expectativa cidadã da nova Constituição promulgada, a realidade brasileira enfrentava uma situação econômica e social alarmante, marcada pela exclusão social da maioria da população, sendo consequência do ínfimo desenvolvimento do bem-estar social no país durante o período ditatorial.

Pochmann (2020) aponta que ao final da década de 1980, quando as bases do Estado de bem-estar social, necessárias para a superação da condição de cidadania regulada, foram instaladas pela Constituição Federal de 1988, o Brasil começou a perder a centralidade do trabalho salarial comprometido pela inserção subordinada e passiva na globalização neoliberal.

Conforme o autor, o deslocamento da centralidade do trabalho industrial para a de serviços, com a desestruturação do trabalho regulamentado e a perda da perspectiva salarial e da insegurança social, teve como consequência a viabilização do Estado de bem-estar social como o principal e o mais importante mecanismo de inclusão social, o que possibilitou a multiplicação do contingente de pessoas atendidas por diversas modalidades de transferência direta de renda.

O avanço na construção do Estado de bem-estar social no país pode ser vislumbrado pela organização e expansão do conjunto de ações voltadas à regulação e garantia da oferta de bens e serviços nas áreas de saúde, educação, desenvolvimento urbano e agrário e demais áreas de intervenção pública.

Para Pochmann (2020) a atuação do Estado de bem-estar social teve a função de amenizar o curso da decadência nacional mediante a semiestagnação proveniente da desindustrialização precoce e da passagem antecipada para a sociedade de serviços.

Em síntese e de acordo com Draibe (1993 *apud* Medeiros; Ramacciotti, 2021), pode-se traçar a seguinte periodização do processo de constituição do Estado de Bem-Estar Social Brasileiro: 1930/1964: Introdução e Expansão Fragmentada; 1964/1985: Consolidação Institucional e Reestruturação Conservadora; 1985/1988: Reestruturação Progressista.

A seguir, através da perspectiva de Jorge Abrahão de Castro (2020), analisaremos a evolução do Estado de bem-estar social no Brasil ao longo dos governos pós-Constituição Federal de 1988 e sob o enfoque da temática do presente trabalho (saúde, educação e assistência social).

Para Castro (2020), a análise da evolução histórica na redemocratização parte do patamar de bem-estar social previsto na Constituição Federal de 1988 e observa-se as variações ocorridas após a sua promulgação, repartidas pelos períodos do governo federal: Collor e Itamar (1990-1994); Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); Lula e Dilma (2003-2014); Dilma e Temer (2015-2018) e Bolsonaro (2019-2022).

Bem-estar social 1990-1994

No ano de 1990, durante o primeiro ano do governo Collor, a realidade da população brasileira era marcada por indicadores preocupantes. A renda domiciliar per capita e os rendimentos médios do trabalho eram extremamente baixos, enquanto o desemprego e a informalidade atingiam níveis alarmantes. A falta de proteção previdenciária afetava tanto os trabalhadores ativos quanto os aposentados. A desigualdade social era gritante, figurando entre as mais altas do mundo, com os 10% mais ricos detendo quase metade da renda nacional.

A pobreza era generalizada, afetando cerca de 40% da população, sendo que metade desses vivia em condições de extrema pobreza. Os indicadores de saúde e educação refletiam essa situação precária: a taxa de mortalidade infantil era de 47 mortes para cada mil nascidos vivos, o analfabetismo atingia aproximadamente um quinto da população, e a média de anos de estudo mal ultrapassava cinco, evidenciando uma população com dificuldades de leitura e escrita básicas. Além disso, a sociedade enfrentava altos índices de violência e insegurança.

Esses dados revelam uma realidade de exclusão social e baixo bem-estar para a maioria dos brasileiros. Em comparação internacional, tais indicadores ficavam muito aquém dos observados em países desenvolvidos e mesmo em nações latino-americanas.

Cinco anos após o início da década, em 1995, mesmo após um período marcado por reveses políticos e econômicos, nota-se uma leve mudança que sugere uma

estagnação no baixo nível de bem-estar social. Em outras palavras, se o bem-estar já era precário no início da década, permaneceu praticamente inalterado. Houve pouca melhoria na situação, o que refletia em grande parte a resistência do governo Collor em implementar os novos direitos sociais estabelecidos na Constituição de 1988. No entanto, ao final do mandato do governo Itamar, essa postura foi minimizada, havendo um crescimento econômico moderado, o que contribuiu para uma tímida melhora na situação.

Bem-estar social de 1995-2002

O ano de 1995, primeiro do governo Fernando Henrique Cardoso, apresentava um patamar baixo para o bem-estar social e que pouco tinha avançado desde a Constituição. Os rendimentos continuavam baixíssimos, informalidade elevada, as desigualdades seguiam elevadas, alta concentração de renda, apesar da redução da pobreza os índices ainda eram alarmantes. A mortalidade infantil e a mortalidade materna, mesmo em queda, continuavam elevadas e o país ainda contava com alto número de analfabetos.

Após oito anos sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, em 2002, constata-se um agravamento da situação socioeconômica: o desemprego e a informalidade aumentaram, enquanto a renda per capita e o rendimento médio do trabalho sofreram queda, acarretando consequências significativas para a população. Apesar de ligeiras reduções, a pobreza e a desigualdade, já elevadas, tiveram apenas diminuições mínimas, indicando uma estagnação na situação.

Embora haja melhorias nos indicadores de saúde e educação, com o acesso da população a bens e serviços sociais aumentado, surge o desafio da lentidão desse progresso, que resulta em mudanças pouco significativas na realidade do bem-estar social da população, que continua extremamente baixo.

Houve também a lenta inclusão da maioria da população no acesso a bens e serviços públicos, apesar da permanência dos problemas de qualidade e fragilidades institucionais. No balanço de perdas e ganhos, é possível dizer que o padrão de exclusão social não se alterou, o que significou a manutenção do baixo bem-estar social para a maioria da população.

Bem-estar social de 2003-2014

O período ora analisado refere aos governos Lula e Dilma, no qual a dimensão do trabalho e renda apresentou melhorias. Houve crescimento do rendimento mensal médio, queda no desemprego e significativa expansão na criação de empregos formais, diminuindo a taxa de informalidade. As razões que explicam essas melhorias estão na

dinâmica do mercado de trabalho e nas políticas públicas, que aproveitaram o crescimento econômico conjuntural.

Na dimensão da pobreza, houve ampliação da renda dos mais pobres e relevante redução da pobreza e da extrema pobreza, sendo essas mudanças resultados das políticas de assistência social, que ampliaram e diversificaram os benefícios assistenciais, bem como o crescimento econômico, o que gerou mais emprego e renda.

Na desigualdade de renda do trabalho, a tendência foi de redução permanente, o índice de Gini, que mede o grau de desigualdade na distribuição da renda domiciliar per capita entre os indivíduos seguiu tendência de contínua queda, os mais pobres ampliaram um pouco sua participação na renda, no entanto não vislumbrou-se melhora nos índices de concentração de renda. Apesar das políticas sociais e do crescimento econômico no período, os mesmos não foram suficientes para efetuar uma mudança mais profunda no elevado padrão de desigualdade brasileira e nas suas consequências negativas para o bem-estar social.

O período apresenta melhorias na situação de saúde da população. Houve diminuição da taxa de mortalidade infantil e também diminuição da taxa de mortalidade na infância, já a mortalidade materna, embora tenha sofrido redução, ainda apresentava patamar bastante elevado. Além disso, houve extensão da esperança de vida ao nascer, com aumento da perspectiva de vida. Essas reduções dos valores dos indicadores mostram que a política pública, principalmente o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), com ampliação da atenção primária, em especial na modalidade saúde da família, entre outros bens e serviços de saúde, protegeu um maior número da população, ampliando a proteção contra um grupo mais diversificado de riscos e agravos.

Na área da educação, houve uma ampliação da escolarização e um aumento na taxa de frequência da população na faixa etária de 0 a 3 anos, embora ainda seja um acesso limitado em comparação com as necessidades da população. Para o grupo etário de 4 a 14 anos, o acesso à escola foi expandido. Apesar da tendência de queda permanente, a proporção de analfabetos na população com 15 anos ou mais permanece em um nível elevado, principalmente devido às gerações mais antigas.

O número médio de anos de estudo para a população com 25 anos ou mais aumentou durante o período analisado. Alguns indicadores de progressão dos alunos no sistema educacional mostram avanços, porém os resultados alcançados ainda não são satisfatórios. Um exemplo disso é que a conclusão do ensino fundamental na idade apropriada e ideal não se encontrava dentro do esperado. Os dados do Índice de

Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) revelam que, apesar dos péssimos índices de partida, houve uma leve, porém constante, melhoria na qualidade da educação.

A análise das dimensões revela que durante esse período ocorreram mudanças significativas nas condições de vida da população, possibilitando um aumento do poder de compra de bens e serviços para diferentes grupos. Ocorreu a inclusão da população em idade ativa no mercado de trabalho e na geração de renda, a inclusão da população inativa na previdência social e a inclusão da população mais vulnerável em programas assistenciais de renda.

Além disso, houve uma ampliação do acesso da maioria da população a bens e serviços públicos, embora persistissem problemas relacionados à qualidade e fragilidades institucionais. Essa melhoria nas condições de vida, resultante de uma maior inclusão social, representou um avanço no bem-estar social da maioria da população, apesar da persistência de níveis elevados de desigualdade.

Bem-estar social de 2015-2018

Nesse período, quanto ao trabalho e a renda, há uma piora expressiva para os trabalhadores e suas famílias neste curto espaço de tempo, com massiva extinção de postos de trabalho com registro de carteira, em especial no setor industrial e da construção civil. Além disso, a desocupação atingiu fortemente os mais jovens, o número de pessoas desalentadas mais que dobrou de tamanho, a informalidade cresceu no fim do intervalo, o rendimento médio caiu na maioria do período, assim como a taxa de sindicalização e o salário-mínimo perdeu centralidade política e valor real. Esses resultados apontam que as dificuldades decorrentes da ausência de crescimento econômico e da precarização das relações de trabalho colocam em risco a sobrevivência e a proteção social dos trabalhadores e suas famílias. Essa situação pode se agravar ainda mais com as reformas trabalhistas e o processo de terceirização que estava em andamento.

Quanto à pobreza, observou-se uma redução na renda dos mais pobres da sociedade. Como resultado, a tendência de diminuição da pobreza reverteu-se drasticamente a partir de 2014. Diversos fatores contribuíram para esses resultados, incluindo a crise econômica, que trouxe uma das maiores recessões da história do país; as políticas que facilitaram a precarização das relações de trabalho; as mudanças na política de reajuste do salário mínimo; e as medidas de ajuste fiscal (austeridade), que reduziram o orçamento destinado ao Programa Bolsa Família.

Na dimensão da desigualdade de renda, ocorreu a reversão da tendência de diminuição; o índice de Gini da renda domiciliar per capita entre os indivíduos voltou a

ter elevação. Esse índice para o nordeste é mais elevado que o nacional e teve crescimento mais acelerado, piorando a desigualdade em uma das mais pobres regiões do país. O Índice de Palma também mostra uma piora na distribuição da renda. Assim, é importante ressaltar que a desigualdade brasileira é elevada e sua ampliação é péssimo sinal para o bem-estar social dos brasileiros.

Já na saúde, a situação da maioria da população, que já era distante da ideal, preocupa ainda mais. No decorrer do período, ocorreu aumento da taxa de mortalidade infantil entre 2015 e 2016, fato que não havia ocorrido nas últimas duas décadas; o mesmo ocorreu com a mortalidade materna, que já possuía altos índices. Essa realidade pode ser justificada pela política de austeridade fiscal, que enfraqueceu as políticas de saúde e colocou em risco a oferta de serviços de saúde pelo SUS, com o crescimento real dos gastos na área de saúde no período sendo um dos menores dos últimos anos. Para Castro (2020), a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 (EC-95) em 2016, que congela os gastos públicos durante 20 anos, anula quaisquer possíveis avanços futuros nos serviços públicos de saúde.

Por último, analisando a área da educação desse período, verifica-se que a escolarização mantém estagnada em pequenos aumentos, que pouca melhora traz para os problemas estruturais como: as dificuldades com a progressão escolar de parcela expressiva dos alunos, o analfabetismo, a baixa escolaridade média da população e as questões de qualidade. No ensino médio, apesar da taxa líquida de frequência ter evoluído um pouco, o valor atingido é ainda muito baixo diante das expectativas do Plano Nacional de Educação (PNE) e os números do Ideb expressam pouca perspectiva de evolução e melhora. Além desses problemas, a crise econômica traz graves consequências para os alunos, considerando os fatores externos à escola, tais como a ampliação das dificuldades econômicas das famílias que passam a conviver com desemprego, desamparo, queda da renda, aumento da insegurança, realidade que prejudica os alunos e os profissionais da educação e que acaba refletindo no ambiente escolar. Assim como na saúde, a EC-95 teve efeito devastador sobre os serviços públicos de educação.

A análise das dimensões revelou que, durante esse período, ocorreram mudanças que levaram a uma rápida deterioração das condições de vida da população. Isso resultou na queda significativa do poder de compra de bens e serviços para diferentes grupos: a população em idade ativa foi excluída do mercado de trabalho e da geração de renda, a população inativa foi excluída da proteção previdenciária, e a população mais vulnerável foi excluída dos programas assistenciais de renda. Além disso, houve uma regressão

institucional no que diz respeito à cidadania, juntamente com uma diminuição na oferta de bens e serviços públicos essenciais para atender às necessidades sociais da maioria da população.

Como resultado, a pobreza e a desigualdade voltaram a aumentar rapidamente. Esse retorno rápido ao padrão histórico de exclusão social no Brasil resultou em um menor aproveitamento da renda e da riqueza socialmente gerada, o que, em última análise, levou a uma redução do bem-estar social da maioria da população.

Bem-estar social de 2019 – Governo Bolsonaro

Na esfera do trabalho, a regressão social persiste. Os índices de desemprego e desamparo permanecem elevados, enquanto a informalidade, que já estava em patamares altos, continua a aumentar. Esse movimento teve um impacto negativo na proteção previdenciária da população ativa, que se viu reduzida.

Os primeiros resultados do governo estavam alinhados com as suas propostas políticas, especialmente na área de trabalho, na qual houve uma clara intenção de retirar direitos e proteções dos trabalhadores. Isso se reflete em uma significativa redução na proteção do trabalhador, incluindo cortes no seguro-desemprego, no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), nos períodos de descanso remunerado, no 13º salário, no salário-mínimo, nos pisos salariais, bem como em mudanças nas regras de aposentadoria e pensões. Apesar dos prejuízos, essas medidas foram eufemisticamente denominadas de redução de custo Brasil.

Na previdência, o governo propôs uma mudança radical no sistema de aposentadorias e pensões, introduzindo o sistema de capitalização. Isso implicou na completa retirada do Estado do sistema e na transferência da sua administração para as forças de mercado. Quanto à assistência aos mais pobres, o Estado planejou congelar, desfigurar e até mesmo extinguir programas, principalmente reduzindo o acesso e o valor dos benefícios.

Na área da saúde, os cortes de despesas e o desmantelamento de programas estavam alinhados com a intenção de precarizar e, eventualmente, extinguir o Sistema Único de Saúde (SUS), resultando na escassez de medicamentos, médicos, enfermeiros e atendimentos. Já no âmbito da educação, ocorreu uma redução significativa nos recursos orçamentários, o que acarretou em sérias consequências para a efetivação do direito à educação. Além disso, houve uma articulação para enfraquecer as universidades públicas, além da possibilidade de conduzir o ensino superior por lideranças empresariais, o que também afetaria negativamente a pesquisa e a pós-graduação. Houve também

desestímulo aos programas e serviços essenciais de apoio à agricultura familiar e aos processos de assentamentos da reforma agrária. Por fim, havia planos de privatizar bens e serviços voltados para atender as necessidades básicas da população, incluindo aqueles relacionados ao abastecimento de água, rodovias e hospitais.

Foi um governo marcado por um projeto deliberado de exacerbação da exclusão social, que resultou em perdas elevadas de renda e riqueza socialmente geradas para a maioria da população, além de criar uma massa de pessoas de difícil assimilação pelo sistema de mercado, com a ampliação das tensões, violências e inseguranças sociais, o que significou uma profunda redução do já rebaixado bem-estar social da maioria da população.

A partir desse levantamento, Castro (2020) conclui que no período de redemocratização do país houve um interstício de inclusão social no começo do século, mas prevaleceram as situações de exclusão social, até com a possibilidade no período recente de uma situação de barbárie social. Esse histórico demonstra as enormes dificuldades criadas pelas classes dominantes brasileiras em deixar estabelecer no país um bem-estar social cidadão, expectativa gerada com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que marcou o início do processo de redemocratização e inspirava um novo período de maior consciência social. O autor também destaca a relevância da maior destinação de orçamento público para as políticas de bem-estar social, sendo que no Brasil essa destinação é altamente necessária, mas ainda insuficiente. Daí a necessidade de ampliar os gastos com a cobertura das políticas sociais.

2.1.2 O Estado de Bem-Estar Social no Brasil atualmente

Para Pochmann (2020), ao longo do ciclo político da Nova República (1985-2016), o sentido geral da apartação social presente desde o ingresso brasileiro tardio ao capitalismo sofreu inquestionável inflexão por força da construção do Estado de bem-estar social. Porém, os embates eleitorais surgidos desde 2014 levaram ao rompimento do ciclo político democrático, tendo por consequência a inserção do país na mais profunda e duradoura crise econômica no contexto do neoliberalismo, cujos efeitos destrutivos sobre a construção do Estado de bem-estar social não tardaram a se manifestarem.

Para o autor, com a adesão a política econômica neoliberal de aprofundamento do esvaziamento da indústria, a possibilidade de um novo ciclo de crescimento econômico sustentável tornou-se cada vez mais distante. A dominância da concorrência exposta em escala individual extremada tem sido valorizada pelos governos neoliberais como forma de descolar a necessidade do Estado, cabendo a cada um negociar no

mercado a venda de serviços multifuncionais. Assim, as exigências de competitividade individual reforçariam as providências de dispor ativos próprios, como o certificado de formação (diploma educacional) e comprovantes de seguros na saúde, assistência e previdência social, não mais incorporado ao contrato formal de trabalho salarial entre empregado e empregador.

Pochmann (2020) defende que os governos desde o golpe de Estado de 2016 concentram-se na privatização dos direitos sociais e trabalhistas, resultando no esgotamento dos serviços públicos, tanto pelo corte orçamentário, gerando rápido rebaixamento da oferta e sua qualidade, quanto pela privatização, abrindo caminhos para nova modalidade de expansão capitalista fundamentada no empreendedorismo dominante na sociedade de serviços.

Toda essa conjuntura econômica e social teve como consequência o desmonte do Estado de bem-estar social, fazendo com que a prestação de serviços se torne a principal ocupação da população, transformando-se num elemento de legitimação da cidadania, cada vez mais demarcada pela privatização dos direitos sociais e trabalhistas protagonizados pela ditadura das forças de mercado. Atualmente, o Brasil se apresenta cada vez mais diferente em termos populacionais, cujos efeitos decorrentes da interrupção da construção do Estado de bem-estar tendem a ser mais agravados, expressando o quanto parcelas de brasileiros empobrecidos tornam-se descartáveis e disfuncionais ao modo capitalista de desenvolvimento.

Para Medeiros e Ramacciotti (2021), o País que temos hoje é consequência direta de um passado bastante controverso e que ainda não conseguiu totalmente se livrar das desastrosas consequências de séculos de exploração econômica, escravidão, atraso urbanístico e tardio início de políticas desenvolvimentistas internas.

Por todo o exposto, pode-se afirmar que o Estado brasileiro em sua base filosófica se amolda ao conceito de Estado de Bem-Estar Social, tanto que consagra além dos direitos fundamentais, uma série de medidas afirmativas a serem adotadas pelo Poder Público voltadas para a erradicação da fome, pleno emprego, saúde e demais direitos sociais. Entretanto, não é possível afirmar que o Brasil vivencia uma política econômica e social de pleno desenvolvimento do Estado de bem-estar social e, apesar da agenda progressista de efetivação de direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, o país ainda enfrenta altos e baixos, avanços e retrocessos, sendo caracterizado por um processo inconcluso de construção do Estado de bem-estar social.

2.2 Capacidades estatais

Para Dye (1972), Peters (1986) e Jenkins (1978) *apud* Pires e Gomide (2016), uma política pública representa um direcionamento de ação com o objetivo de alcançar resultados específicos, derivando de um conjunto de escolhas ou decisões feitas pelo governo. Nesse contexto, podemos afirmar que os planos, programas e projetos governamentais são equivalentes a políticas públicas, uma vez que consistem em iniciativas governamentais deliberadas para atingir metas predefinidas.

Para Gomide e Pires (2016), a produção de políticas públicas abrange o amplo conjunto de atividades e procedimentos relacionados à elaboração de ações, programas e planos do governo. Isso engloba a definição da agenda, a formulação, a tomada de decisões, a implementação, o acompanhamento, a avaliação e outros processos. No entanto, é importante ressaltar que essas atividades não seguem necessariamente uma sequência linear, como concebida na ideia tradicional de ciclo de políticas públicas.

2.2.1 Gerações das capacidades estatais

Em um nível mais amplo, o conceito refere-se à criação e à manutenção da ordem em um determinado território, o que, por sua vez, exige um conjunto de medidas para a proteção da soberania, como administrar um aparato coercitivo, arrecadar tributos e administrar um sistema de justiça. Essa primeira abordagem guiou uma primeira geração de estudos sobre o tema, que foram em grande parte dedicados à análise dos processos históricos de construção do Estado. Tais análises avançaram na compreensão sobre a formação e construção dos aparatos governamentais, onde eles nunca existiram ou onde eles eram frágeis e incipientes. Além disso, embasaram estudos sobre a autonomia do Estado em relação à oposição de grupos da sociedade. Assim, em um nível macro, o conceito de capacidade do Estado tem sido empregado para explicar as situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias (Tilly, 1975; Skocpol, 1979; Levi, 1988; Pires; Gomide, 2016).

Já a segunda geração dedicada ao estudo do conceito de capacidades estatais entende que elas se referem a capacidade que os Estados possuem de, efetivamente, atingir seus objetivos, oferecendo bens e serviços públicos a sua população por meio das políticas públicas.

Alguns analistas têm se referido a estas como as capacidades do “Estado em ação” – isto é, as capacidades de identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega dos resultados. Assim, a produção de políticas envolve atores, instrumentos e processos que, coordenados, capacitam o Estado para a produção

de políticas públicas (Skocpol, 1985; Skocpol; Finegold, 1982; Mann, 1993; Evans, 1995; Geddes, 1996; Pires; Gomide, 2016).

Desta forma, apesar das diferentes definições e concepções formuladas pelos diversos autores que se debruçaram sobre o tema, há o consenso de que, genericamente, as capacidades estatais podem ser definidas pelas condições que o Estado tem de estabelecer metas e alcançá-las.

A partir desse panorama, verifica-se que a capacidade estatal passa a se relacionar com o conceito de governança, já que a relação entre as organizações do setor público, do setor privado e da sociedade civil passa a ser fundamental para a efetividade do governo, mais do que a existência de uma burocracia estatal competente e corporativamente coerente.

A literatura sobre Governança discute as possibilidades de configurações dessas relações entre governo, setor privado e organizações civis a partir de três matrizes gerais: hierarquia, mercado e rede.

A concepção de Governança estabelece as relações entre os diferentes entes que compõe o jogo político, sendo eles: governo, setor privado e organizações civis, sendo que esses autores se relacionam a partir dos conceitos de hierarquia, mercado e rede.

Para Pires e Gomide (2016):

A hierarquia designa um princípio de integração e coordenação marcado pela imposição por meio de leis e de estruturas organizacionais (com alta formalização/rotinização e pouca flexibilidade e criatividade). Já a ideia de mercado sugere as interações entre os atores se baseiam em trocas autointeressadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo (lança mão de incentivos e envolve análises de custos e benefícios, favorecendo a maior flexibilidade e a competição). Por fim, a noção de rede sugere que as relações entre os atores envolvam interdependência, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos (alta flexibilidade e solidariedade, mas baixa sustentabilidade). (Pires; Gomide, 2016)

O que se vem notando ao longo dos estudos mais recentes e das novas estruturas do Estado é o distanciamento de arranjos centrados exclusivamente nas estruturas hierárquicas do Estado para arranjos mais desconcentrados, envolvendo a participação de múltiplos atores e mecanismos de articulação. Isso porque, de um lado, os grandes aparatos estatais verticalizados se fragmentaram a partir de processos de descentralização, privatização e desregulação, e, por outro, novos atores sociais, econômicos e políticos passam a ser reconhecidos como interlocutores e parceiros indispensáveis.

Assim, para Schneider (2005), a produção de políticas públicas passou a requerer arranjos e estruturas mais complexos, reflexos das modificadas relações entre Estado,

sociedade e mercado, em que a tomada de decisão e a execução de programas passam a ser distribuída ou compartilhada entre atores governamentais e não governamentais.

As transformações do Estado fizeram com que fosse rompida com a estrutura burocrática anteriormente vigente, abrindo caminho para novas interpretações sobre os meios de produzir políticas públicas.

2.2.2 Dimensões das capacidades estatais

Seguindo a indicação de Sá e Silva, Pires e Lopez (2011), o ambiente político-institucional no qual se insere a produção de políticas públicas no Brasil contemporâneo pode ser decomposto em três dimensões: a político-representativa, a de controles horizontais e a participativa.

Para Pires e Gomide (2016) a primeira dimensão refere-se à produção de políticas nacionais em um sistema federativo, presidencialista e multipartidário. Essa dimensão é justificada pelo receio gerado após a promulgação da Constituição Federal de 1988, tendo em vista a vertente de estudiosos que acreditavam que a eleição de presidentes sem a maioria no Congresso Nacional e que o fortalecimento dos estados e dos municípios tirariam do governo central a sua capacidade de governabilidade.

Entretanto, para que o governo federal pudesse assegurar a sua governabilidade, foi preciso preparar um terreno de articulações e negociações políticas, que envolveram tanto a liberação de recursos como a concessão de cargos. Essa realidade afetou negativamente o processo de produção de políticas públicas, tendo em vista que as decisões políticas e a destinação dos recursos passaram a ser pautados visando fidelizar o apoio político, o que não necessariamente implica em ações voltadas ao interesse e bem-estar da população.

Para Pires e Gomide (2016), a segunda dimensão envolve o conjunto de instituições e atores juridicamente imbuídos da fiscalização, combate à corrupção e promoção da transparência da atividade estatal e a defesa dos interesses sociais. Trata-se de órgãos e instituições cuja missão e competência envolvem o controle horizontal da ação governamental. A existência de muitos deles é anterior a 1988, mas a nova Constituição Federal renovou e expandiu suas capacidades e mandatos, a exemplo do Ministério Público (MP) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

Para Pires e Gomide (2016), a terceira dimensão diz respeito aos meios e estruturas institucionais que possibilitam a participação da sociedade nos processos de elaboração de políticas públicas, que se disseminaram em todos os níveis governamentais e assumiram diversas formas, seja através dos conselhos, conferências, audiências,

consultas públicas, entre outros. Esses canais proporcionaram oportunidades para que as decisões e direções das ações do governo fossem discutidas e deliberadas, expandindo, assim, as bases de sua legitimidade. Além disso, eles facilitaram a obtenção de informações e parcerias para a supervisão e fiscalização das políticas. A criação desses espaços de participação social também trouxe novos atores para os processos de governança.

Embora o funcionamento das instituições nessas três dimensões represente avanços na construção do Estado Democrático de Direito no Brasil, ao mesmo tempo, apresenta desafios para a governança, uma vez que aumenta as situações em que conflitos de interesses podem levar a impasses e bloqueios de decisões, bem como aprovação dos projetos de lei. Em um contexto institucional com essas características, envolvendo uma variedade de atores a serem coordenados, bem como atender aos diferentes interesses, a elaboração de políticas públicas requer a configuração de arranjos institucionais específicos.

2.2.3 Arranjos institucionais e mecanismos de coordenação

Após abordar os conceitos de Capacidades Estatais e Governança, passa-se a discutir e compreender como os diferentes entes, incluindo os que mais recentemente estão participando do cenário das políticas públicas, se organizam e se relacionam. A essa interação chamaremos de Arranjos Institucionais, moldados pelos Mecanismos de Coordenação.

Para Matthews (2012 *apud* Pires; Gomide, 2016), arranjos institucionais mais sofisticados, envolvendo transferência e distribuição de papéis e funções de forma articulada e coordenada para atores estatais subnacionais e não estatais podem contribuir para a construção de novas capacidades, pois adicionam mais capilaridade, possibilitam a combinação de direcionamento central com flexibilidade na ponta, reforçando processos de monitoramento intensivo e multifocal, além de oferecer oportunidades para o aprendizado e a inovação a partir de reflexões coletivas.

A reunião e atuação conjunta dos diferentes entes proporciona a oportunidade de abordar desafios e elaborar planos a partir de várias abordagens, envolvendo uma gama diversificada de conhecimentos e recursos. Isso amplia a compreensão dos problemas, enriquece o conjunto de saberes disponíveis para a criação de soluções e, em última instância, engaja diversos participantes na supervisão, acompanhamento e avaliação das políticas propostas. Nessa perspectiva, a inovação é percebida como resultado de

colaborações dos diferentes atores, estruturadas entre os intervenientes, que aportam diferentes recursos, competências e visões.

Arranjos institucionais podem ser definidos como o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública específica. Sendo assim, concebe-se que tais arranjos, quando bem organizados, têm o potencial de dotar o Estado das capacidades necessárias para a execução bem-sucedida de políticas públicas (Pires; Gomide, 2016).

Conforme Bowman & Kearney (1988 *apud* Grin, 2020), desenvolver capacidades se refere à seleção e aprimoramento de arranjos institucionais políticos e administrativos. Assim, a falta de certas habilidades estatais pode prejudicar o avanço das políticas ao restringir a capacidade de ação dos governos. Sob outra perspectiva, fortalecer essa capacidade pode alterar o papel do Estado como um agente de mudança.

Para Gomide e Pires (2020), arranjos institucionais são as regras específicas que os entes estabelecem para si nas suas diversas relações: econômicas, políticas e sociais particulares. Desta forma, passa-se a definir a forma particular de coordenação de processos em áreas específicas, restringindo aqueles que estão habilitados a participarem de um determinado processo, o objeto e os objetivos deste, bem como as formas de relações entre os envolvidos. Assim, a relação entre as instituições e desenvolvimento não devem se restringir ao ambiente institucional, mas, principalmente, aos arranjos de políticas específicas.

Para os autores, atualmente, no contexto político-institucional brasileiro, há uma diversidade de participantes e interesses a serem coordenados e processados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e esferas de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil, como sindicatos de trabalhadores, associações empresariais e movimentos sociais. Para cada política, são alinhadas diferentes organizações com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais, bem como mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre os participantes do governo, do sistema político e da sociedade. Além disso, existem obrigações de transparência, prestação de contas e controle a serem observada (Gomide; Pires, 2020).

Ainda para Gomide e Pires (2020), o conceito de arranjo institucional pode ser definido como o conjunto de regras, mecanismos e processos que estabelecem a forma específica pela qual os atores e interesses são coordenados na execução de uma determinada política pública. São esses arranjos que concedem ao Estado a capacidade

de realizar seus objetivos e são responsáveis por definir a capacidade do Estado de implantar e implementar políticas públicas.

Os autores entendem que os arranjos institucionais são fundamentais para fornecer ao Estado as condições necessárias para alcançar seus objetivos. As capacidades técnico-administrativas e políticas derivam das interações entre as burocracias do Poder Executivo e os atores dos sistemas representativos, participativos e de controle em cada área específica. Dessa forma, são as regras, processos e mecanismos estabelecidos pelos respectivos arranjos que explicam os resultados obtidos por cada política pública (Gomide; Pires, 2020).

A partir dessa análise, pode-se afirmar que arranjos institucionais mais complexos resultam em políticas públicas mais elaboradas e com maior capacidade de atender ao público ao qual foi destinada, tendo em vista a combinação de diferentes conhecimentos, ideias, técnicas e inovação dos diferentes atores que participam do processo.

No Brasil a concepção de arranjos institucionais passa a ser fortemente utilizada como estratégia analítica após a promulgação da Constituição Federal de 1988, momento a partir do qual houve a complexificação dos processos de produção de políticas públicas no país, resultado de uma Constituição fortemente marcada pelas garantias fundamentais e direitos sociais, o que exigiu do Estado novas capacidades de ação.

No cenário contemporâneo e democrático do Brasil, a capacidade de coordenar e gerar eficientes arranjos institucionais tem como consequência a legitimação da ação estatal, mobilização social e gestão de interesses conflitantes, atendendo aos interesses dos diferentes seguimentos da sociedade.

2.2.4 Capacidade técnico-administrativa e político-relacional

Para Pires e Gomide (2016) é necessário considerar o novo modelo de capacidade estatal, que inclui os múltiplos atores nos processos de políticas públicas.

Deste modo, para os autores, as capacidades do Estado precisam ser analisadas sob duas dimensões:

- i) técnico-administrativa, que envolve as capacidades derivadas da existência e funcionamento de burocracias competentes e profissionalizadas, dotadas dos recursos organizacionais, financeiros e tecnológicos necessários para conduzir as ações de governo de forma coordenada; (ii) político-relacional, associadas às habilidades e procedimentos de inclusão dos múltiplos atores (sociais, econômicos e políticos) de forma articulada nos processos de políticas públicas, visando à construção de consensos mínimos e coalizões de suporte aos planos, programas e projetos governamentais. Enquanto a primeira dimensão pode ser associada às noções de eficiência e eficácia, a segunda está

relacionada com as ideias de legitimidade, aprendizagem e inovação nas ações dos governos. (Pires; Gomide, 2016, p. 127)

Para Pires e Gomide (2016), os diferentes tipos de capacidades estatais geram diferentes tipos de resultados. Nesse momento é preciso traçar uma intersecção com os conceitos já analisados de arranjos institucionais, capacidades estatais e resultados das políticas públicas propostas. Ao analisar essas relações, verifica-se que altas capacidades técnico-administrativas resultam em alta entrega de produtos, enquanto altas capacidades político-relacionais geram inovações.

Para Pires e Gomide (2016) é através da capacidade político-relacional que abre-se espaço para a participação dos diferentes entes, estatais e não estatais, no processo de formulação e implementação das políticas públicas, bem como de sua validação. Neste momento tem-se a atuação do governo e demais entes estatais ao lado de empresas privadas, organizações da sociedade civil, dentre outros entes não estatais. Através da força gerada com a junção e atuação conjunta dos diferentes entes que somam-se recursos humanos, financeiros, tecnológicos, competências técnicas e legais, para executar as tarefas que levaram à realização das metas estabelecidas nas políticas propostas.

Para Gomide e Pires (2020), essas capacidades políticas estariam associadas à geração de legitimidade da ação estatal, por meio da mobilização da sociedade – em seus múltiplos atores – e da articulação, concertação e compatibilização de interesses de diferentes atores em torno de objetivos comuns para a construção do desenvolvimento nacional.

Conforme Gomide e Pires (2020), a análise das capacidades estatais sob o enfoque da dimensão técnico-administrativa (ou burocrática) – ou seja, a existência de organizações, instrumentos e profissionais competentes, com habilidades de gestão e coordenação de ações na esfera governamental – vem sendo reconhecida como um dos principais aspectos para a compreensão e o fortalecimento do processo de desenvolvimento nacional em bases sólidas.

Para os autores, parte-se do pressuposto que arranjos de políticas de desenvolvimento que combinam alta capacidade técnico-administrativa com alta capacidade política estariam associados às políticas mais inovadoras e bem-sucedidas, pois associam uma atuação efetiva do Estado para a concretização dos objetivos propostos com a abertura à participação dos entes interessados e ao controle social. Defende-se que este seria o arranjo institucional típico do Estado democrático-desenvolvimentista do século XXI.

Conforme Pires e Gomide (2016), para alinhar a coexistência de todos esses atores, utiliza-se do já analisado conceito de mecanismos de coordenação. Tais mecanismos, que são fruto dos arranjos institucionais, são capazes de negociar e intermediar entre os atores e recursos, evitando sobreposição e conflito de interesses, atendendo aos diferentes setores da sociedade, contemplando diferentes perspectivas da política formulada. Assim, um conjunto diversificado de organizações habilitadas e competentes só pode contribuir efetivamente para alcançar altos níveis de entrega de resultados na presença de mecanismos de coordenação, que asseguram a implantação e execução em um fluxo coerente e contínuo de ações.

2.2.5 Capacidades estatais, governança e transformações do estado

Para Matthews (2012 *apud* Pires; Gomide, 2016), existem três perspectivas referentes às relações entre Capacidades Estatais e as transformações do Estado. Na primeira delas, as mudanças são entendidas como redutoras das capacidades estatais. Trata-se das narrativas sobre o “esvaziamento do Estado” ou da percepção de perda de controle do Estado sobre os processos de políticas públicas a partir da emergência e adensamento das interações entre os atores estatais, do mercado e da sociedade civil. A desagregação e fragmentação das estruturas burocráticas verticalizadas, além da transferência de responsabilidades e funções para a sociedade civil, governos subnacionais e para o mercado, foi compreendida por muitos analistas como perda de capacidade estatal, abrindo espaço para o maior protagonismo do mercado e da sociedade (Zehavi, 2012; Pires e Gomide, 2016).

A segunda perspectiva, tentando reparar os erros cometidos pela primeira, está baseada no argumento de que ocorreram transformações nas funções e papéis do Estado, mas não representam a diminuição das suas capacidades, defendendo que na verdade ocorreu um deslocamento das capacidades estatais, mas sem perda de sua centralidade ou relevância. Segundo autores dessa perspectiva, as capacidades teriam se deslocado da produção para a regulação – ou do Estado Positivo para o Estado Regulador (Majone, 1999). Este novo papel ainda reteria no Estado a centralidade nos processos de produção de políticas e controle dos recursos essenciais (financeiros, legais e simbólicos), pois, como regulador, caberia ao Estado o papel singular de desenhar os arranjos de interação com atores econômicos e sociais (Matthews, 2012; Pires; Gomide, 2016).

Para Pires e Gomide (2016), além das duas perspectivas acima delineadas, mais recentemente percebe-se o surgimento de uma terceira perspectiva, a qual entende que a adoção do conceito de governança vem para contribuir e expandir as capacidades de

atuação do Estado, tendo em vista que a interação dos diferentes entes, sejam eles estatais ou não estatais, resultam na soma de forças e complementação das redes de ação. Sendo uma perspectiva de complementariedade de forças, e não de substituição.

Para Evans (1995 *apud* Grin, 2020), os aparatos estatais são espaços para agência, pois estruturas mais fortalecidas facilitam as ações dos entes políticos. Seguindo o mesmo entendimento, de acordo com Skocpol (2002), O Estado pode ser compreendido como uma organização pela qual seus governantes pretendem alcançar suas metas, dentro das limitações de recursos disponíveis em relação ao contexto social. A elaboração de capacidades institucionais fortalece a capacidade do Estado de realizar ações de forma independente. No entanto, ampliar o poder de ação requer o aprimoramento do aparato burocrático para formular e implementar objetivos políticos (Evans, Rueschemeyer 2002; Skocpol, Finnegold 1982). Essas condições podem ser explicadas pelo fato de que é a definição de prioridades políticas que determinam o foco das capacidades estatais consideradas relevantes em um contexto histórico, social e econômico (Weir, Skocpol 2002).

De acordo com Gomide e Pires (2020), no contexto atual do Brasil, a consolidação da democracia tem imposto à ação estatal requisitos voltados à inclusão e à consideração dos entes afetados na tomada de decisão, na promoção da transparência e na avaliação de resultados. Isso demanda novas capacidades estatais, além das necessidades de uma burocracia desenvolvida, coesa e meritocrática. Em outras palavras, num contexto institucional marcado pela presença de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para envolver os diferentes atores, gerenciar os conflitos que surgirem e buscar conciliações políticas em apoio aos objetivos e estratégias a serem desenvolvidos.

Conforme Gomide e Pires (2020) no caso brasileiro, a consolidação do processo de democratização pós-Constituição Federal de 1988, tanto em seu aspecto procedimental (partidos, eleições, independência dos poderes, formas de participação e controle social etc.) quanto em seu aspecto substantivo (garantia de liberdades, direitos e proteções individuais e coletivas), tem exigido uma ação estatal (historicamente caracterizada por seu insulamento ou por constituir arenas decisórias restritas) voltada a inclusão dos atores afetados: na tomada de decisão (organizações da sociedade civil, parlamentares etc.); na promoção da transparência (disponibilização de informações, abertura de processos etc.); e no controle de processos e resultados. Desta forma, a democracia brasileira impõe ao

Estado o desafio de formular, implantar e coordenar políticas públicas integradas com uma sociedade civil cada vez mais participativa e engajada.

Sendo assim, independente da estratégia de desenvolvimento, ela deve ser pensada de forma a engajar a sociedade e seus diversos atores e interesses, o que demanda novas habilidades por parte do Estado, que vão além das exigências de uma burocracia profissional e coesa capaz de formular estratégias com o setor privado sem ser influenciada. Além das capacidades técnicas e administrativas típicas de uma burocracia weberiana tradicional, em um contexto democrático, como o brasileiro, caracterizado pela presença de instituições representativas, participativas e deliberativas, são necessárias também habilidades políticas para envolver múltiplos atores, negociar interesses, construir consensos em torno dos objetivos de desenvolvimento e formar coalizões políticas de apoio às estratégias adotadas.

Ainda, não se pode considerar a elaboração de políticas públicas sem verificar quais são os arranjos institucionais que embasam os processos decisórios, de implementação e controle dessas políticas. Em síntese, em torno de cada política há uma configuração de agentes (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e tomada de decisão entre os atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além de exigências de transparência, prestação de contas e controle por parte dos cidadãos e órgãos dos poderes Legislativo e Judiciário.

A formulação de políticas públicas implica na criação de arranjos institucionais que relacionem instituições políticas com os atributos jurídico-organizacionais necessários para estabelecer capacidades técnico-administrativas. Entretanto, dessa integração podem ser geradas tensões, como o aumento da participação de atores da sociedade civil ou do sistema político-representativo (como partidos ou parlamentares), que poderia prejudicar a eficiência e a rapidez na tomada de decisões. Ainda, ressalta-se que decisões desvinculadas da influência política podem resultar em decisões tecnicamente melhores.

A partir desses conceitos, surge a proposta de governança colaborativa para a Primeira Infância, que é integrada por seus três aspectos básicos: intergovernamental, intersetorial e extragovernamental; sendo o último referente ao relacionamento do governo com outros poderes e com a sociedade.

De acordo com a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2023), o modelo de colaboração federativa, ou intergovernamentalidade, é importante devido a sua atuação

no território na organização das políticas públicas, especialmente no Brasil, que tem como característica a combinação de políticas de coordenação nacional e estadual com descentralização municipalista (Arretche, 2012; Abrucio, Segatto e Silva, 2022). Atingir um modelo federativo eficiente é um desafio para as políticas voltadas para a Primeira Infância.

Conforme a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2023), a intersectorialidade, segunda característica da governança colaborativa, é essencial porque a integração das políticas é primordial para atender o público-alvo em sua integralidade, e não de forma fragmentada, o que tende a aumentar a eficiência e a efetividade da política de Primeira Infância.

Para a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2023), a colaboração extragovernamental é o último eixo do tripé da governança colaborativa estadual na Primeira Infância, sendo um aspecto de extrema importância porque o sucesso de uma política pública vai além das escolhas políticas do Poder Executivo, dependendo também da parceria com os outros ramos de poder e órgãos de controle, assim como com setores sociais, sejam através das organizações que trabalham com a temática, sejam os beneficiários da política. A colaboração extragovernamental é muito relevante para a política de Primeira Infância por conta do controle sobre as políticas públicas. O governo precisa passar por fiscalizações e responsabilizações institucionais, e os controladores têm um papel fundamental nessa etapa. Se esses atores tiverem conhecimento e forem engajados na defesa da Primeira Infância, poderão pressionar pela adoção de políticas corretas e contínuas para esse público. Os principais agentes de controle são os Tribunais de Contas e os Ministérios Públicos estaduais, atuando como garantidores dos direitos dos cidadãos e a boa execução das políticas públicas.

Para se alcançar uma governança mais colaborativa deve haver a combinação de três estratégias: conscientização, aproximação e envolvimento dos órgãos de controle institucional. Para ampliação das políticas para a Primeira Infância é fundamental engajar os órgãos de controle para atuarem junto à causa, sendo membros e participantes ativos dos comitês estaduais e municipais em prol da Primeira Infância, viabilizando o diálogo com as entidades sociais que atuam junto à causa no momento de exercerem seus papéis de controladores. Essas iniciativas possibilitam que não haja um controle sem base nas evidências empíricas e nas metas previamente estabelecidas, como por vezes ocorre na atuação de instituições fiscalizadoras.

Ainda, é melhor atrair esses atores ainda na fase do debate sobre a definição da política, proporcionando mais colaboração do que conflito com o Executivo, evitando que se atrapalhe e se atrase o andamento das ações destinadas à Primeira Infância.

2.3 Políticas públicas municipais e a Primeira Infância

2.3.1 A Primeira Infância

Conforme sintetizado por Schneider e Ramires (2007), a fase inicial da vida denominada Primeira Infância compreende o período que vai desde a gestação até os primeiros 6 (seis) anos de vida de uma criança. Essa etapa é fundamental no desenvolvimento humano, marcada por avanços substanciais em diversas esferas, como a física, cognitiva, emocional e social. Durante a Primeira Infância, as crianças atravessam mudanças rápidas, adquirindo habilidades e conhecimentos essenciais que moldarão o seu futuro.

Para Schneider e Ramires (2007) a desigualdade social e a pobreza têm como consequência crianças vitimadas pela má nutrição, vivendo em habitações precárias, muitas vezes sem saneamento básico, com dificuldade de acesso à escola e a serviços básicos de saúde, e mais vulneráveis às discriminações de gênero, etnia ou classe social, o que pode acarretar um maior índice de violência no cotidiano dessas famílias.

Conforme Schneider e Ramires (2007) para alcançar a justiça social em nosso país e assegurar uma sociedade mais democrática, igualitária e livre de discriminação, é necessário direcionar nossa atenção para a Primeira Infância. A ciência tem enfatizado a importância crítica dos primeiros 6 (seis) anos de vida no que diz respeito ao desenvolvimento saudável do indivíduo. Dessa forma, programas abrangentes voltados para a educação, cuidados e promoção do desenvolvimento infantil emergem como uma ferramenta eficaz para romper o ciclo de pobreza que atravessa gerações no Brasil, proporcionando apoio às crianças, suas famílias e comunidades que estão inseridas.

De acordo com Myers (1995 *apud* EVANS, 2000), os primeiros anos de vida de uma criança representam o período mais importante de seu desenvolvimento, abrangendo todas as vertentes que o compõem: emocional, cognitiva, social e física. O desenvolvimento pode ser entendido como um processo de mudança no qual a criança adquire habilidades cada vez mais complexas, abrangendo movimento, pensamento, emoções e interações com pessoas e objetos em seu ambiente. O desenvolvimento infantil inclui tanto os aspectos biológicos quanto traços que se formam a partir das experiências e aprendizados durante a infância. Os aspectos físicos, mentais e emocionais são todos cruciais para o desenvolvimento global da criança.

É na Primeira Infância que é formada a base sólida para todas as aprendizagens humanas, razão pela qual esse tema requer políticas abrangentes e intersetoriais, sendo um desafio promover uma atenção integral e ações articuladas entre as áreas de saúde, educação, assistência social e cultura, em benefício das crianças, gestantes e famílias em situação de maior vulnerabilidade social.

É através da educação e dos cuidados de qualidade na Primeira Infância que se formam os pilares essenciais para a promoção do bem-estar e do desenvolvimento do potencial de aprendizagem das crianças. Análises econômicas também têm demonstrado que é no início da vida que os investimentos públicos e sociais encontram seu melhor custo-benefício, para o aperfeiçoamento das habilidades humanas, sejam elas intelectuais, emocionais ou motoras.

No Brasil, grande parte da população de crianças e adolescentes vive em condições adversas e expostos a muitas situações de estresse, o que aumenta o risco de desenvolverem problemas de saúde mental. Tais problemas comprometem os relacionamentos interpessoais, e aumentam o risco de fracasso escolar.

Apesar dos avanços nas políticas de saúde direcionadas à redução da mortalidade infantil, podemos dizer que programas dirigidos ao desenvolvimento na Primeira Infância são ainda incipientes.

Para Schneider e Ramires (2007), ao pensarmos em políticas públicas voltadas para a Primeira Infância, é necessário considerar as práticas intersetoriais desenvolvidas pela saúde, educação e assistência social, e apoiar a expansão de iniciativas dirigidas à Primeira Infância no âmbito municipal, que é o objetivo do presente trabalho.

O município é o ente federativo que atua diretamente junto a população, que está mais próximo de sua realidade, mazelas e necessidades. Porém, na contramão disso, é o que menos detém recursos financeiros, técnicos e de pessoal capazes de suprir as demandas de sua população, inclusive para implementar e executar políticas públicas voltadas para a Primeira Infância.

Apesar de nos últimos anos ter ocorrido uma crescente no interesse e debate sobre o tema, inclusive com marcos legislativos significativos, quando deslocamos essa temática para o âmbito municipal pouco encontramos sendo feito pelas nossas crianças, especialmente as cidades pequenas e interioranas.

Os cortes orçamentários precarizam o poder de alcance das políticas, setorizando-as cada vez mais, até chegar no mínimo esperado para alegarem a impotência do Estado, transferindo as suas responsabilidades sociais para as empresas privadas e/ou

organizações sem fins lucrativos. O impacto na destinação do orçamento resulta na focalização, terceirização e privatização dos serviços públicos. Desta forma, os efeitos da má distribuição de recursos financeiros geram o desmonte das políticas públicas, ocasionando uma desproteção social das camadas mais vulneráveis.

É importante pensar em políticas de Estado, que priorizem a Primeira Infância pois estas não serão mudadas ou esquecidas, ao contrário das políticas de governo que vão de encontro aos interesses do governante. Ressalta também a importância da intersectorialidade no cumprimento do desenvolvimento integral da criança e do adolescente, devendo unir os saberes científicos, filosóficos e profissionais, almejando uma intervenção que enfrente a totalidade das múltiplas expressões da questão social.

2.3.2 Breve panorama da legislação e ações voltadas para a Primeira Infância

De acordo com o panorama jurídico produzido por Schneider e Ramires (2007) referente à evolução da legislação voltada para a infância, o Brasil foi se alinhando às diretrizes e documentos internacionais de proteção da infância. Já em 1948, a Declaração Universal dos Direitos Humanos das Nações Unidas destacou, para as crianças, o “direito a cuidados e assistência especiais”. Em 1959, a Declaração Universal dos Direitos da Criança determinaria, em seu segundo princípio, que:

a criança gozará de proteção especial e disporá de oportunidade e serviços, a serem estabelecidos em lei ou por outros meios, de modo que possa desenvolver-se física, mental, moral, espiritual e socialmente de forma saudável e normal, assim como em condições de liberdade e dignidade. Ao promulgar leis com este fim, a consideração fundamental a que se atenderá será o interesse superior da criança (UNICEF, 1959).

A autoras destacam a alteração do objetivo da legislação brasileira referente à proteção da infância, que evoluiu de uma abordagem baseada na exclusão e repressão para uma que prioriza a proteção de forma absoluta. Essa proteção não é mais uma responsabilidade exclusiva da família e do Estado, mas sim um compromisso social. O foco se desloca para a inclusão social, a prevenção e o estímulo ao desenvolvimento completo das crianças.

A evolução jurídica referente à proteção da criança, bem como o dever de todos de protegê-las e o reconhecimento da criança como um sujeito de direitos foi consolidado com a Constituição Federal de 1988, especialmente em seu artigo 227, que estabelece o que ficou conhecido como “Princípio do Melhor Interesse da Criança, vejamos:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, 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 comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão. (Constituição Federal, 1988).

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), vigente desde 1990, é um marco na legislação ao considerar a criança e o adolescente como sujeitos de direitos e ao assumir a doutrina da proteção integral, assegurando assim os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana.

A partir dessa nova abordagem jurídica, passa-se de uma concepção mais assistencialista e punitiva para uma concepção centrada no cuidado, proteção e educação. Antes da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), o atendimento à faixa etária abaixo dos 6 (seis) anos tinha um caráter assistencial e não educacional. Era visto sob a ótica da saúde pública sem universalização, sem que o Estado tivesse um compromisso mais profundo com a Primeira Infância. No entanto, a partir de 1988, a nova legislação legitima o papel e o compromisso do Estado com a Primeira Infância.

No âmbito da educação, já na Constituição Federal identifica-se a preocupação com os primeiros anos. O artigo 208, inciso IV, estabelece “o dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade”. Já o artigo 211, parágrafo 2º, atribui aos municípios a responsabilidade por uma atuação prioritária no ensino pré-escolar e fundamental, da mesma forma que o artigo 11, inciso V da Lei nº 9.394 de 20/12/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional).

Como consequência legal dessa construção de agenda pública, uma inovação jurídica fundamental para a defesa da Primeira Infância no Brasil foi a promulgação da Lei Federal nº 13.257/2016, que ficou conhecida como O Marco Legal da Primeira Infância, trazendo significativos avanços na proteção dos direitos das crianças brasileiras de até 6 (seis) anos de idade, sendo caracterizada pela definição de princípios e diretrizes para a formulação e a implementação de políticas públicas para esse público.

Dentre os avanços da nova legislação podemos citar o aumento da licença-paternidade, o direito da criança ao brincar e à estimulação, também foi estabelecido um rol de direitos das gestantes, como proteção a mães que optam por entregar seus filhos à adoção e a mulheres grávidas em privação de liberdade. A lei também trouxe como prioridade a formação e qualificação de profissionais que atuam junto à Primeira Infância e aborda um fator importante e intrinsecamente vinculado às políticas públicas, que é a destinação de recursos financeiros necessários à efetivação do acesso das crianças a esses direitos.

De acordo com a mencionada lei, as políticas públicas voltadas à Primeira Infância devem ter como prioridade os campos da saúde, alimentação e nutrição, acesso à educação infantil, incentivo da convivência familiar e comunitária, assistência social à família da criança, acesso à cultura, ao brincar e ao lazer e ao meio ambiente. Tratou também da proteção contra qualquer forma de violência.

Para Schneider e Ramires (2007), uma legislação avançada não garante o cumprimento e a efetivação de todos os seus dispositivos. É necessário mais do que isso: vontade política, sensibilidade, envolvimento e comprometimento dos gestores, participação e controle social, bem como investimentos, articulação entre as várias esferas de governo, entre outros requisitos.

Além das iniciativas legislativas abordadas acima, existem ações destinadas à Primeira Infância promovidas por diferentes poderes e órgãos. Dentre essas ações, destaca-se o Pacto Nacional pela Primeira Infância, criado em 2019, por iniciativa do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que atua como uma rede de proteção à criança no Brasil e possui mais de 270 signatários.

Com o objetivo de garantir a cooperação técnica e operacional entre os diversos atores responsáveis pela proteção dos direitos das crianças, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) propôs a criação do Pacto Nacional pela Primeira Infância. A proposta foi apresentada em uma reunião realizada em 11 de abril de 2019, no salão nobre do Supremo Tribunal Federal, com o intuito de articular e alinhar ações em prol da Primeira Infância.

O Pacto foi firmado em 25 de junho do mesmo ano, durante a realização do primeiro seminário de execução do projeto Justiça começa na Infância, em Brasília, com a adesão de 40 órgãos e entidades que atuam na área, entre os quais: Conselho Nacional de Justiça, Conselho Nacional do Ministério Público, Colégio Nacional dos Defensores Públicos Gerais, Ordem dos Advogados do Brasil, Procuradoria-Geral da República, Defensoria Pública da União, Tribunais Estaduais, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Tribunal de Contas da União, Ministério da Cidadania, Ministério da Educação, Ministério da Saúde, Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos, Ministério da Justiça e da Segurança Pública e Controladoria-Geral da União.

Atualmente, o Pacto Nacional pela Primeira Infância é uma das principais ações, a nível nacional, voltadas para esse público, buscando o engajamento de diferentes instituições e entes federativos, contribuindo fortemente para a disseminação de conhecimento e incentivo de iniciativas a nível estadual e municipal.

3. Procedimentos metodológicos

Entende-se pesquisa como um processo no qual o pesquisador tem “uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um p

rocesso intrinsecamente inacabado e permanente”, pois realiza uma atividade de aproximações sucessivas da realidade, sendo que esta apresenta “uma carga histórica” e reflete posições frente à realidade (Minayo, 1994, p. 23 *apud* Lima; Miotto, 2007).

Para Gil (2008), pode-se definir pesquisa como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico. O objetivo fundamental da pesquisa é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos.

De acordo com Lima e Miotto (2007), ao considerarmos a pesquisa qualitativa, todo objeto de estudo apresenta especificidades, pois ele é histórico, possui consciência histórica, apresenta uma identidade com o sujeito, é intrínseca e extrinsecamente ideológico e essencialmente qualitativo, o que não exclui o uso de dados quantitativos.

De acordo como Gil (2008):

Duverger (1962) distingue três níveis de pesquisa: descrição, classificação e explicação. Selltitz et al. (1967) classificam as pesquisas em três grupos: estudos exploratórios, estudos descritivos e estudos que verificam hipóteses causais. Esta última é a classificação mais adotada na atualidade e também o será aqui, com uma pequena alteração de nomenclatura: as pesquisas do último grupo serão denominadas explicativas. (Gil, 2008, p. 27).

Conforme Gil (2008) as pesquisas exploratórias têm como principal finalidade desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias, tendo em vista a formulação de problemas mais precisos ou hipóteses pesquisáveis para estudos posteriores. De todos os tipos de pesquisa, estas são as que apresentam menor rigidez no planejamento. Habitualmente envolvem levantamento bibliográfico e documental, entrevistas não padronizadas e estudos de caso. Procedimentos de amostragem e técnicas quantitativas de coleta de dados não são costumeiramente aplicados nestas pesquisas. Pesquisas exploratórias são desenvolvidas com o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato. Este tipo de pesquisa é realizado especialmente quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.

Já as pesquisas descritivas, ainda de acordo com o Gil (2008), têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. São inúmeros os estudos que podem ser classificados sob este título e uma de suas características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Para Gil (2008), algumas pesquisas descritivas vão além da simples identificação da existência de relações entre variáveis, pretendendo determinar a natureza dessa relação. Neste caso tem-se uma pesquisa descritiva que se aproxima da explicativa. Por outro lado, há pesquisas que, embora definidas como descritivas a partir de seus objetivos, acabam servindo mais para proporcionar uma nova visão do problema, o que as aproxima das pesquisas exploratórias.

Quanto à pesquisa documental, Gil (2008) entende que ela se parece e muito com a pesquisa bibliográfica, sendo que a diferença entre ela está na natureza das fontes. A pesquisa bibliográfica faz uso das contribuições de diferentes autores que estudaram determinado tema enquanto a pesquisa documental se utiliza de materiais que ainda não receberam um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

De acordo com Gil (2008) o desenvolvimento da pesquisa documental segue os mesmos passos da pesquisa bibliográfica, sendo que o primeiro passo da pesquisa documental deve ser a exploração das fontes documentais, que na presente pesquisa são os documentos referentes ao Pacto Goiano pela Primeira Infância. Para o autor, existem dois tipos de documentos: os documentos de primeira mão, que não receberam qualquer tratamento analítico, a exemplo dos documentos oficiais, reportagens de jornal, cartas, contratos, diários, filmes, fotografias, gravações etc; e os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas etc.

Assim, a partir de uma pesquisa exploratório-descritiva, apresentar-se-á o percurso construído com utilização da pesquisa bibliográfica como procedimento metodológico. Esta, enquanto estudo teórico elaborado a partir da reflexão pessoal e da análise de documentos escritos, originais primários denominados fontes, segue uma sequência ordenada de procedimentos (Salvador, 1986; Lima; Miotto, 2007).

A partir das informações e especificidades de cada grupo de pesquisa, tem-se que a presente pode ser classificada, quanto aos fins, como de caráter Exploratório-Descritivo, e Pesquisa Documental e de Campo, quanto aos meios; tendo em vista que a pesquisa será construída a partir de uma revisão bibliográfica, que servirá como suporte teórico para abordar uma temática ainda pouco enfrentada, qual seja, as políticas públicas voltadas para a Primeira Infância formuladas pelos municípios goianos e, a partir da análise de dados, propor hipóteses e formular o Produto Técnico-Tecnológico como resultado da pesquisa.

Quanto à pesquisa de campo realizada por meio da aplicação de questionário estruturado aos gestores públicos, com objetivo de obtenção de dados, usamos da teoria de Gil (2008), que define questionário como a técnica de investigação composta por um conjunto de questões que são submetidas a pessoas com o propósito de obter informações sobre conhecimentos, crenças, sentimentos, valores, interesses, expectativas, aspirações, temores, comportamento presente ou passado etc. Para o autor, os questionários, na maioria das vezes, são propostos por escrito aos respondentes e costumam ser designados como questionários auto-aplicados.

Para Gil (2008) construir um questionário consiste em traduzir objetivos da pesquisa em questões específicas. As respostas a essas questões é que irão proporcionar os dados requeridos para descrever as características da população pesquisada ou testar as hipóteses que foram construídas durante o planejamento da pesquisa. Assim, o autor define que a construção de um questionário precisa ser reconhecida como um procedimento técnico cuja elaboração requer uma série de cuidados, tais como: constatação de sua eficácia para verificação dos objetivos; determinação da forma e do conteúdo das questões; quantidade e ordenação das questões; construção das alternativas; apresentação do questionário e pré-teste do questionário.

A pesquisa de campo foi realizada por meio dos e-mails enviados, via Escola Superior de Controle Externo Aélson Nascimento – ESCOEX, do Tribunal de Contas do Estado de Goiás, para os 33 municípios do estado de Goiás, que até a data de 19/03/2024 tinham anexado ao Portal da Primeira Infância do TCE/GO o chamado “Termo de Adesão aos Comitês Municipais pela Primeira Infância” devidamente assinados. Os e-mails tinham como conteúdo o *link* de um questionário elaborado por esta pesquisa, via *Google Forms* (Formulários Google), cujas perguntas tinham, em síntese, o objetivo de verificar se os municípios questionados de fato instituíram seus próprios comitês municipais pela Primeira Infância, bem como quais ações intersetoriais aqueles municípios estão realizando para garantir os direitos da Primeira Infância.

Prioritariamente, os e-mails foram enviados para as Secretarias de Assistência Social (e nomenclaturas afins) de cada município, por meio dos endereços eletrônicos informados no site de cada município, sendo que em alguns casos, após contato telefônico, via ligação e *WhatsApp*, com algumas prefeituras, foram designadas outras pastas como responsáveis por tratar da temática, oportunidade na qual foram indicados para contato e-mails distintos aos das respectivas Secretarias de Assistência Social. Vejamos a relação das prefeituras, responsáveis e contatos a seguir:

Quadro 1 - Municípios para os quais o questionário aplicado foi enviado

MUNICÍPIO	SECRETÁRIO (A) DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	E-MAIL
Mozarlândia	Ilma Maria Aleixo	semasdemozarlandia@gmail.com
Paranaiguara	Cátia Barcelos Santos Barbosa	asocialpguara@gmail.com sec.acaosocial@paranaiguara.go.gov.br
Matrinchã	Iara Ferreira de Souza	smasmatrincha@gmail.com
Itumbiara	Não localizado	comunicacao@itumbiara.go.gov.br
Luziânia	José Maria Martins Dos Santos	gabsmdst@luziania.go.gov.br cultura@luziania.go.gov.br
São Francisco de Goiás	Elisângela Leandro Ribeiro Moura	sec.assistenciasocial@saofranciscodegoias.go.gov.br
Santo Antônio do Descoberto	Alexandre de Jesus Assis	assistenciasocial@santoantoniododescoberto.go.gov.br
Rio Verde	Lillian Garcia Martins do Vale	promsocial@rioverde.go.gov.br
Jaraguá	Glades Maria de Oliveira Souza	gabinete@jaragua.go.gov.br
Itaguaru	Telma Maria da Silva Araújo	smasitaguaru@gmail.com
Itaberaí	Neide Alves de Lellis Oliveira e Paiva	assistenciasocial@itaberaí.go.gov.br
Inhumas	Helena Bites de Carvalho Ferreira	promcaosocial.inhumas@gmail.com
Anápolis	Márcia Jacinta Silva Sousa	marciasousa@anapolis.go.gov.br
Caiapônia	Bianca Cruvinel Cotrim Santos	social@caiaponia.go.gov.br
Trindade	Rouane Carolina Azevedo	assistenciasocial@trindade.go.gov.br
Alexânia	Katiane Medeiros Salgado	katiane@alexania.go.gov.br
Faina	Lourdes Maria Borges	smasfaina21@outlook.com
Senador Canedo	Simone Assim de Oliveira	semasc@senadorcanedo.go.gov.br
Rubiataba	Samara Alves Camargo da Silva	secsocial@rubiataba.go.gov.br
São Miguel do Araguaia	Não localizado	administracao@saomigueldoaraguaia.go.gov.br gabinete@prefsma.com.br

Britânia	Priscilla Cinquini Alves Pimenta	assistenciasocial@britania.go.gov.br priscilacinquini@hotmail.com
Jussara	Maria Silvana Pedroza Ferraz	assistenciasocialdejussara@yahoo.com.br
Castelândia	Edriana Arantes de Araújo Carlos	edrianacarlos7@gmail.com
Bonópolis	Elizama Cristina Vieira Araújo	assistenciasocialbonopolis@hotmail.com
Mambai	Ana Rosa de Almeida	social@mambai.go.gov.br
Planaltina de Goiás	Lilian Kelly de Souza	assistenciasocial@planaltina.go.gov.br
Silvânia	Aline Alves de Oliveira Naves	desenvolvimentosocial@silvania.go.gov.br comunicacao@silvania.go.gov.br prefeito@silvania.go.gov.br
Santa Rosa de Goiás	Nônia Leite de Bessa Lima	assistenciasocial@santarosa.go.gov.br
Diorama	Viviane de Deus Costa e Lima	social@diorama.go.gov.br
Flores de Goiás	Nara Yorrane Pereira dos Santos	smasfloresdegoias@hotmail.com / smas@floresdegoias.go.gov.br
Goianira	Maria Jacqueline da Silva	smpas@goianira.go.gov.br
Professor Jamil	Mariney Pinheiro Novaes	assistenciasocial@professorjamil.go.gov.br
Águas Lindas de Goiás	Aline de França Leal Amaro	sascaguaslindas@gmail.com / secretariadeacaosocial01@gmail.com / acaosocial@aguaslindasdegoias.go.gov.br

Fonte: elaborada pela autora (2024).

Os e-mails foram enviados no dia 26/04/2024, com prazo de resposta até o dia 08/05/2024. Entretanto, após escoado o prazo estipulado, o número de respostas não foi satisfatório, iniciando-se uma busca por novos contatos e participação por parte das prefeituras. Após diversas tentativas, mais prefeituras se disponibilizaram a responder o referido questionário, sendo que até a data de 27/05/2024, o questionário contava com as respostas de 8 prefeituras, quais sejam: Jaraguá, Britânia, Senador Canedo, Rio Verde, Alexânia, Itumbiara, Matrinchã e Inhumas.

Para a análise das respostas apresentadas, foi utilizada a técnica de Análise de Conteúdo a partir de Bardin (2016). Conforme Bardin (1977 *apud* Vergara, 2005) a análise de conteúdo tem se desenvolvido desde o início do século XX. A princípio, era aplicada, sobretudo, ao tratamento de materiais jornalísticos. Atualmente, inclui também transcrições de entrevistas, documentos institucionais, entre outros.

Para Bardin (2016), a análise de conteúdo pode ser definida como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que pretende obter, através de procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam chegar a conclusões de conhecimentos referentes a essas mensagens.

De acordo com a autora:

Pertencem, pois, ao domínio da análise de conteúdo todas as iniciativas que, a partir de um conjunto de técnicas parciais mas complementares, consistam na explicitação e sistematização do conteúdo das mensagens e da expressão deste conteúdo, com o contributo de índices passíveis ou não de quantificação, a partir de um conjunto de técnicas, que, embora parciais, são complementares. Esta abordagem tem por finalidade efetuar deduções lógicas e justificadas, referentes à origem das mensagens tomadas em consideração (o emissor e o seu contexto, ou, eventualmente, os efeitos dessas mensagens). O analista possui a sua disposição (ou cria) todo um jogo de operações analíticas, mais ou menos adaptadas à natureza do material e à questão que procura resolver. Pode utilizar uma ou várias operações, em complementaridade, de modo a enriquecer os resultados, ou aumentar a sua validade, aspirando assim a uma interpretação final fundamentada. Qualquer análise objetiva procura fundamentar impressões e juízos intuitivos, por meio de operações conducentes a resultados de confiança. (Bardin, 2016, p. 48).

Para Bardin (2016), o objetivo da análise de conteúdo é "(...) a manipulação de mensagens (conteúdo e expressão desse conteúdo) para evidenciar os indicadores que permitam inferir sobre uma outra realidade que não a da mensagem". (Bardin, 2016, p. 52).

De acordo com Bardin (1977 *apud* Vergara, 2005), a análise de conteúdo compreende três etapas básicas:

(a) pré-análise; (b) exploração do material; (c) tratamento dos dados e interpretação. A pré-análise refere-se à seleção do material e à definição dos procedimentos a serem seguidos. A exploração do material diz respeito à implementação destes procedimentos. O tratamento e a interpretação, por sua vez, referem-se à geração de inferências e dos resultados da investigação. Nesta última fase, suposições poderão ser confirmadas ou não. (Vergara, 2005, p. 18).

Para Vergara (2005), dentre as características da análise de conteúdo, temos que essa modalidade de pesquisa presta-se tanto aos fins exploratórios, ou seja, de descoberta, quanto aos de verificação, confirmando ou não hipóteses ou suposições preestabelecidas.

Conforme Vergara (2005), quanto à forma de utilização da técnica de análise de conteúdo, temos que ela é iniciada pela definição do tema e o problema de pesquisa. Após, definem-se as suposições para o problema sob investigação, exceto se a pesquisa for do tipo exploratória; neste caso, suposições poderão ser definidas durante o andamento da pesquisa ou ao final. Posteriormente, definem-se os meios para a coleta dos dados, conforme o tipo de pesquisa: documental ou de campo, podendo os dados serem coletados em relatórios, cartas ou outros documentos da organização ou por meio da realização de entrevistas abertas ou

semiestruturadas ou da aplicação de questionários abertos. Já ao final, procede-se à análise de conteúdo, apoiando-se em procedimentos estatísticos, interpretativos ou ambos; resgata-se o problema que suscitou a investigação; confrontam-se os resultados obtidos com as teorias que deram suporte à investigação; formula-se a conclusão e, por fim, elabora-se o relatório de pesquisa.

A partir da presente pesquisa e da análise de conteúdo a ser produzida, bem como tendo em vista que o tema tratado ainda é pouco explorado, espera-se gerar a postulação de hipóteses e interpretações quanto à temática, bem como a sugestão de problemas de pesquisa para pesquisas futuras.

4. Resultados e discussões

O estado de Goiás avançou em sua legislação ao promulgar a Lei nº 21.676 de 09/12/2022, que instituiu a Política Estadual pela Primeira Infância, buscando assegurar os direitos da criança na Primeira Infância, estabelecendo diretrizes e princípios com objetivo de promover o desenvolvimento integral das crianças nesse período.

Além disso, no estado existem ações para além dos normativos legais, como é o caso do Comitê Goiano do Pacto Nacional pela Primeira Infância, instituído em abril de 2022, com o propósito de firmar um compromisso com a Primeira Infância do Estado de Goiás, atuando pautado pelas ações previstas no Pacto Nacional pela Primeira Infância, coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Tem como signatários o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, Governo do Estado de Goiás, Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, Prefeitura Municipal de Goiânia, Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, Ministério Público do Estado de Goiás, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB (seção Goiás), Defensoria Pública do Estado de Goiás e Arquidiocese de Goiânia.

O Comitê tem como objetivos: 1. Reafirmar o compromisso deste Comitê Goiano com o Pacto Nacional pela Primeira Infância para contribuir com a garantia dos direitos das crianças de zero a seis anos; 2. Trazer para esse Pacto as forças vivas da sociedade goiana, sejam elas governamentais ou não governamentais para se somarem a esse esforço; 3. Promover ações de sensibilização, mobilização e qualificação de atores sociais, os mais diversos, para o assunto da primeira infância; 4. Acompanhar os indicadores confiáveis sobre a primeira infância, em todas as instâncias de governo, com o objetivo de conhecer a realidade, dando visibilidade a esses números e poder contribuir para melhorar a vida das crianças; e 5. Promover e contribuir com propostas de ações, para a primeira infância, como foco prioritário das políticas públicas, com o objetivo de melhorar a vida das famílias e suas crianças, as mais vulneráveis.

No Estado de Goiás se destaca as ações promovidas pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, tendo em vista o fato de um de seus Conselheiros, Edson José Ferrari, também ocupar o cargo de Presidente do Comitê Técnico da Primeira Infância do Instituto Rui Barbosa – IRB, organização civil fundada pelos Tribunais de Contas do Brasil e que tem como função o aprimoramento das atividades exercidas por eles, por meio da promoção de estudos, pesquisas, capacitações, seminários e congressos.

O IRB promove programas de capacitação nos Tribunais de Contas, a exemplo dos Fóruns Nacional de Auditoria, Jornadas Científicas, Encontros Nacionais e Congresso Internacional de Controle e Políticas Públicas. Também é apoiador de diversos

eventos, capacitações e cursos realizados pelos Tribunais de Contas e entidades que atuam em parceria ou que contribuem para a temática “controle” no Brasil.

Além disso, faz parte da sua estrutura organizacional diversos grupos temáticos de discussão, conhecidos como “Comitês Técnicos”, com inúmeras ações de interesse, dentre as quais se encontra o Comitê Técnico da Primeira Infância.

Assim, diante dessa intrínseca relação entre o TCE/GO e a Primeira Infância, o órgão de controle externo Goiano promove diversas ações de conscientização, informação e promoção dessa temática, incluindo palestras, seminários, participação em eventos de outras instituições em toda o Brasil, sempre difundindo conhecimento e reiterando a importância de ações de boas práticas voltadas para a Primeira Infância.

Também, o Tribunal de Contas do Estado de Goiás desenvolveu em seu site o chamado “Portal da Primeira Infância”¹, no qual foram compiladas diversas informações e indicadores sobre a Primeira Infância, a exemplo de dados sobre: consultas pré-natal, mortalidade materna, partos cesáreos, mortalidade na infância, imunizações, esgotamento sanitário, crianças em creches, acesso à água potável, dentre outros.

Dentre as ações promovidas pelo Comitê Goiano pela Primeira Infância se destaca o evento intitulado “O Pacto Goiano pela Primeira Infância: Eu me Comprometo!”, realizado no dia 14 de setembro de 2023, tendo sido sediado pelo TCE/GO. O evento reuniu prefeitos, secretários e autoridades de todo o estado para um debate sobre políticas públicas voltadas para a Primeira Infância. Foram convidados todos os chefes do Executivo (prefeitos) dos 246 municípios goianos e teve como objetivo incentivar os gestores municipais a firmarem um compromisso com a Primeira Infância dos seus municípios bem como dar prioridade a essa temática em suas gestões.

Entretanto, o evento não contou com a adesão de grande parte dos convidados, sendo que apenas 36 municípios participaram através de seus representantes, vejamos:

Quadro 2 - Presença de municípios em evento do TCE/GO “O Pacto Goiano pela Primeira Infância: Eu me Comprometo!”, realizado em 14/09/2023

Município	Prefeito
Alto Horizonte	Luiz Borges da cruz
Baliza	Fernanda Nolasco V. Oliveira
Bela Vista de Goiás	Nárcia Kelly Alves da Silva
Bom Jesus de Goiás	Adair Henrique da Silva
Bonfinópolis	Kelton Pinheiro
Campo Alegre de Goiás	José Antônio Neto Siqueira
Campo Limpo de Goiás	Graciele Marta do Nascimento

¹<https://portal.tce.go.gov.br/pacto-da-primeira-infancia>

Campos Verdes	Haroldo Naves Soares
Carmo do Rio Verde	Geraldo dos Reis Oliveira
Castelândia	Marcos Antônio Carlos
Cristianópolis	Juliana Izabel de Paula Costa
Damolândia	Rogério LaBanca Neto
Divinópolis de Goiás	Charley Rodrigues Tolentino
Edéia	José Wagner Neves de Andrade
Goianira	Carlos Alberto Andrade Oliveira
Goiatuba	Jose Alves Vieira
Guaraíta	Adna Ferreira de Almeida Martins
Inhumas	João Antonio Ferreira
Itapuranga	Geraldo Paulo Fernandes
Ivolândia	Valdesson Vieira Junior
Jandaia	Milena Pereira Lopes Moura
Lagoa Santa	Núcia Kelly de Freitas Oliveira
Marzagão	Solimar Cardoso de Souza
Minaçu	Carlos Alberto Lereia da Silva
Morro Agudo	Anatair Antônio Santana
Mozarlândia	Valter Aleixo
Mundo Novo	Marlene Lourenço
Nova América	Cléber Junio de Souza
Piranhas	Marco Rogerio Candido Leite
Santa Cruz de Goiás	Ângelo Mata da Paz
Santa Rita do Araguaia	Carlos Tadeu Rocha Vieira
São Miguel do Passo Quatro	Gilmar Pereira de Souza
Serranópolis	Tárcio Dutra
Simolândia	Ildete Gomes Ferreira
Trindade	Marden Gabriel Alves de Aguiar Junior
Vicentinópolis	Neilton Ferreira de Ozeda

Fonte: elaborada pela Escola Superior de Controle Externo – ESCOEX do TCE/GO (2023).

Ainda, apesar dos esforços institucionais, até a data da coleta de dados (19/03/2024), apenas 33 municípios do estado de Goiás tinham anexado ao Portal da Primeira Infância do TCE/GO o chamado “Termo de Adesão aos Comitês Municipais pela Primeira Infância”, devidamente assinados, que tem como objetivo o compromisso de cada município em instituir o seu Comitê Municipal pela Primeira Infância, sendo eles: Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Anápolis, Bonópolis, Britânia, Caiapônia, Castelândia, Diorama, Faina, Flores de Goiás, Goianira, Inhumas, Itaberaí, Itaguaru, Itumbiara, Jaraguá, Jussara, Luziânia, Mambaí, Matrinchã, Mozarlândia, Paranaiguara, Planaltina de Goiás, Professor Jamil, Rio Verde, Rubiataba, Santa Rosa de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, São Francisco de Goiás, São Miguel do Araguaia, Senador Canedo, Silvânia e Trindade.

Conforme já apontado, foram enviados e-mails com um questionário referente à Primeira Infância para os 33 municípios do estado de Goiás que tinham anexado ao Portal da Primeira Infância do TCE/GO o chamado “Termo de Adesão aos Comitês Municipais pela Primeira Infância”, sendo que até a data de 27/05/2024, o questionário contava com as respostas de apenas 8 prefeituras, quais sejam: Jaraguá, Britânia, Senador Canedo, Rio Verde, Alexânia, Itumbiara, Matrinchã e Inhumas. Vejamos as informações coletadas através do referido questionário.

Pela análise geral dos dados das respostas, podemos verificar que todos os servidores respondentes possuem mais de 30 (trinta) anos, sendo que 50% deles são vinculados às prefeituras por meio de cargos em comissão, 25% possuem vínculo efetivo, 12,5% vínculo por contrato e 12,5% se encaixam em diferentes formas de contratação. Tendo em vista que as Secretarias de Assistência Social e afins foram as destinatárias do questionário, 7 municípios responderam através dessa pasta e suas repartições, a exemplo do Município de Jaraguá, que participou por meio da Coordenação do Programa Criança Feliz. Apenas o município de Itumbiara respondeu através da Secretaria Municipal de Educação. Quanto ao tempo em que cada servidor está lotado naquele setor, as respostas variaram entre 2 meses e 17 anos.

Vejamos a análise individual de cada município quanto às perguntas objetivas relacionadas diretamente à Primeira Infância:

Quadro 3 - Síntese das respostas às perguntas objetivas do questionário aplicado

MUNICÍPIO	O Município possui o CMDCA ?	O Município criou o Comitê Municipal do Pacto pela Primeira Infância?	O Município possui o Plano Municipal pela Primeira Infância ?	O Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) foi aprovado pela Câmara de Vereadores?	Houve aumento no orçamento municipal nos últimos 4 anos na destinação de recursos financeiros para a Primeira Infância?	Há fila de espera por vagas nas creches do município?	O percentual de vacinação contra a Poliomielite no seu município está aumentando ?	O município possui o Programa Criança Feliz?
Jaraguá	SIM	SIM	NÃO	X	SIM	NÃO SEI RESPONDER	SIM	SIM
Britânia	SIM	SIM	NÃO SEI RESPONDER	X	NÃO SEI RESPONDER	SIM	NÃO SEI RESPONDER	SIM

Senador Canedo	SIM	SIM	NÃO	NÃO SEI RESPONDER	NÃO	SIM	SIM	NÃO
Rio Verde	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM
Alexânia	SIM	SIM	NÃO	NÃO	SIM	SIM	NÃO	SIM
Itumbiara	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Matrinchã	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO SEI RESPONDER	NÃO
Inhumas	SIM	SIM	NÃO	X	NÃO	SIM	NÃO SEI RESPONDER	SIM

Fonte: elaborado pela autora (2024)

Quanto à pergunta sobre haver ações conjuntas e intersetoriais realizadas pelas diferentes secretarias de cada município e quais são essas ações, foram dadas as seguintes respostas: o município de Jaraguá relatou que são realizadas *reuniões, capacitações e reuniões com conselho*; o município de Senador Canedo afirmou haver trabalho conjunto, entretanto não especificou as ações e iniciativas; Rio Verde indicou que há *busca ativa e mutirão de atendimento*; Alexânia respondeu que são realizadas *ações que envolva famílias em situação de vulnerabilidade social*, entretanto não especificou quais seriam essas ações; o município de Itumbiara informou que há *saúde na escola*, parceria no atendimento psicológico, odontológico e oftalmologista; o município de Matrinchã relatou que promove a *semana do brincar, semana do bebê, palestras sobre saúde bucal e outros temas, campanhas 18 de maio*; o município de Inhumas informou que realizam o *Projeto Vida - Gestantes e Programa Criança Feliz*. Apenas o município de Britânia assinalou não saber responder à pergunta.

Quando questionados sobre o que cada município necessitava para poder desenvolver e aprimorar as políticas públicas, voltadas para a Primeira Infância, dentre as diversas alternativas apresentadas, tendo sido oportunizado aos municípios que selecionassem mais de uma opção, tivemos o seguinte resultado:

Figura 1 - Temas das respostas discursivas

Fonte Autora (2024)

Pela análise das respostas acima, verificamos ser unânime entre os municípios participantes a necessidade de mais destinação de recursos financeiros para a Primeira Infância, comprovando a importância da inclusão dessa pauta nos orçamentos federal, estadual e municipal. Mesmo porquê, é através do investimento de recursos financeiros que os governos são capazes de custear outras ações e obras que garantam os direitos e bem-estar da Primeira Infância, a exemplo da construção de praças, parques e brinquedotecas públicas, obras de saneamento básico, contratação de mais médicos e enfermeiros, dentre outros.

Ainda, os municípios foram indagados se possuíam alguma ação a mais voltada para a Primeira Infância e que gostariam de relatar, pergunta que contou com a participação de 6 municípios. Os municípios de Jaraguá e Alexânia relataram, de forma simples e objetiva, que realizam ações através do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV). O município de Senador Canedo relatou que possui o *Programa Saúde na Escola, que engloba também a primeira infância. Projeto Construindo Campeões, contempla atletas acima de 4 anos. inclusive o município teve campeões brasileiros no ano de 2023 com idade de 5 anos, 2 vezes campeão brasileiro na sua categoria, e um para desporto*. O município de Itumbiara relatou que *todas as crianças são de tempo integral e só temos filas de espera porque não conseguimos atender todos perto da sua residência*. Já o município de Matrinchã relatou que realiza *campanha de vacinação entre outras da saúde, acompanhamento das famílias pelo PAIF, projeto Transformando Vidas (Ballet)*. Por fim, o município de Inhumas relatou

possuir o *Projeto Vida - Acompanha toda a gestação até o nascimento*. Os municípios de Britânia e Rio Verde nada relataram.

Ao final do questionário, foi oportunizado aos municípios anexar documentos referentes à criação dos comitês, planos e programas mencionados. Entretanto, apenas os municípios de Itumbiara e Matrinchã utilizaram-se do espaço dado, sendo que o primeiro anexou cópia do Diário Oficial que publicou a lei aprovando o “Plano Municipal pela Primeira Infância 2023-2033” daquele município; já o segundo município anexou cópia do seu Plano Municipal pela Primeira Infância bem como do Decreto que nomeou os membros do Comitê Municipal pela Primeira Infância.

Apesar de 100% dos municípios participantes terem respondido que criaram seus respectivos Comitês Municipais pela Primeira Infância, conforme compromisso assumido junto ao Comitê Goiano do Pacto Nacional pela Primeira Infância, em sua maioria, a exceção do município de Matrinchã, se restringiram apenas a responderem as perguntas objetivas, não utilizando do espaço oportunizado para relatar em mais detalhes e informações sobre as ações do seu município junto à Primeira Infância, tampouco anexaram os documentos oficiais que comprovam as respostas dadas, o que impossibilita de afirmarmos que de fato os comitês foram instituídos e, ainda que tenham sido, se seguem as determinações estabelecidas no “Termo de Instituição de Comitês Municipais pela Primeira Infância”.

Tendo em vista a baixa adesão dos municípios em participarem e responderem o questionário, foram tentados novos contatos junto às prefeituras, tanto por e-mail quanto por ligação, momento no qual a presente pesquisa enfrentou dificuldades devido à falta de transparência dos municípios. Todos os endereços de e-mails utilizados como destinatários foram retirados dos sites das próprias prefeituras, sendo que diversos não foram respondidos. Ainda na tentativa de obter respostas, foram realizadas ligações telefônicas, para os telefones que constavam nos sites da prefeitura, sendo que em repetidas situações não era possível completar a ligação ou era emitida a mensagem de número inexistente, o que demonstra a dificuldade em se conseguir acessar e obter contato junto aos entes municipais.

Essa realidade enfrentada, tanto pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE/GO nas iniciativas de capacitação e conscientização dos municípios goianos para a importância de trabalhar em prol da Primeira Infância, tanto pela autora na aplicação do questionário e tentativas de contato, indica que os municípios, em sua maioria, ainda não possuem as capacidades necessárias de transparência e engajamento para ofertar e

garantir o bem-estar de sua população, inclusive, não sendo sujeitos ativos e participantes nas ações promovidas voltadas para a Primeira Infância.

Embora os municípios goianos ainda tenham muito a aprimorar e investir na Primeira Infância e apesar de não ter respondido ao questionário enviado pela autora, merece destaque as ações promovidas pelo município de Luziânia/GO. Luziânia foi o primeiro município de Goiás a criar o Plano pela Primeira Infância, assinado em maio de 2023. O referido Plano foi apresentado, em agosto de 2023, no 12º Fórum das Nações Unidas, em Genebra, na Suíça. Dentre suas metas e estratégias, o Plano Municipal pela Primeira Infância prevê a ampliação de 3,5 mil vagas de creches na rede pública em até no máximo 5 anos, acabando com a fila de espera nesta modalidade de ensino, prevê ações para a melhoria nutricional infantil, na cobertura vacinal das crianças, nos cuidados com a saúde de gestantes, no acolhimento familiar e inclusão social de famílias em situação de vulnerabilidade.

Apesar dos esforços envidados pelas instituições que compõem o Comitê Goiano do Pacto Nacional pela Primeira Infância e de alguns significativos avanços, ainda é pequena a adesão por parte dos municípios goianos quando se trata de ações voltadas para a Primeira Infância. Apesar da forte atuação e do grande conhecimento técnico detido pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás, o órgão ainda não conseguiu atingir os municípios goianos conforme o esperado, situação que pode ser explicada pela ausência de jurisdição do TCE/GO sobre eles, tendo em vista que no estado há a presença do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás (TCM/GO).

Sendo assim, diante de toda a análise feita até aqui e das conclusões alcançadas a partir do questionário aplicado e demais dados levantados, confirmamos a tese de Medeiros e Ramacciotti (2021) de que, apesar da agenda progressista de efetivação de direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988, no Brasil temos um processo de construção do Estado de bem-estar social inconcluso, que ainda não alcançou o seu ápice de desenvolvimento e consolidação, tampouco uma certa linearidade, sendo um processo de altas e baixos, avanços e retrocessos, sendo que sua população em certos períodos e a depender da política do governo que está no poder tem mais ou menos acesso aos serviços oferecidos pelo Estado.

As escassas e frágeis políticas sociais destinadas à Primeira Infância representam a pouca atenção e importância dada a esse tema, que só recentemente vem ganhando mais espaço e prioridade na agenda do governo brasileiro, em suas três esferas. Até a década de 1980, não havia projeto de universalização do ensino fundamental, quando quase 40%

das crianças de 7 a 14 anos estavam fora da escola (Abrucio, 2018). Já na saúde pública, o acesso era garantido apenas aos trabalhadores com carteira assinada, realidade que deixava quase metade da população economicamente ativa sem um serviço sanitário mínimo (Draibe, 1994), tendo como consequência uma exclusão social que impactava negativamente indicadores como o de mortalidade infantil.

Trazendo o debate para o âmbito dos municípios, foi possível verificar que este ente federativo é o que detém menores capacidades estatais quando comparados à União e aos Estados e, conseqüentemente, possuem mais dificuldade em proporcionar à sua população um pleno Estado de bem-estar social. As baixas capacidades estatais municipais podem ser verificadas em vários campos de atuação dos municípios, mas são ainda mais marcantes no campo da Primeira Infância, que demanda a articulação da ação conjunta de vários setores de atuação.

Apesar da interação das ações entre estados e municípios, a maioria dos municípios tem baixas capacidades estatais para implementar políticas públicas (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). As baixas capacidades estatais municipais incluem diferentes áreas das políticas públicas, sendo ainda mais evidentes no campo da Primeira Infância, pois sua parte em cada setor tem, em geral, menor desenvolvimento institucional do que as demais, a exemplo das creches, etapa educacional com menores avanços no campo da educação.

A carência de estrutura e recursos nos municípios é uma questão crucial para a Primeira Infância, pois é a nível municipal que os serviços públicos são efetivamente prestados. A maioria dos municípios, sem o apoio de outras esferas governamentais, não consegue enfrentar sozinha o compromisso junto à Primeira Infância. Portanto, a colaboração intergovernamental é fundamental para que os governos locais possam gradualmente construir sua autonomia e atuar de maneira eficaz na Primeira Infância.

Assim, a partir das respostas apresentadas ao questionário aplicado, podemos verificar que, em sua maioria, os municípios estão se empenhando em incluir em suas agendas a pauta da Primeira Infância, com municípios mais atuantes e outros menos, sendo que aqueles que ainda possuem uma tímida atuação não devem ser considerados relapsos ou indiferentes à causa, é preciso considerar que muitas das vezes as políticas públicas necessárias para atender à Primeira Infância daquele município estão para além das capacidades do município de desenvolvê-las, razão pela qual os municípios goianos precisam do suporte do governo estadual para respaldar sua atuação, até atingirem a capacidade de atuarem de forma autônoma.

5. Proposta de intervenção (Produto Técnico-Tecnológico)

5.1. Setor da proposta

A Primeira Infância compreende o período de 0 a 6 anos de vida de uma criança, incluindo a gestação. É uma etapa fundamental no desenvolvimento humano, marcada por avanços substanciais em diversas esferas, como a física, cognitiva, emocional e social, é na Primeira Infância que as crianças atravessam mudanças rápidas, adquirindo habilidades e conhecimentos essenciais que moldarão o seu futuro.

O desenvolvimento pode ser entendido como um processo de mudança no qual a criança adquire habilidades cada vez mais complexas, abrangendo movimento, pensamento, emoções e interações com pessoas e objetos em seu ambiente. O desenvolvimento infantil inclui tanto os aspectos biológicos quanto traços que se formam a partir das experiências e aprendizados durante a infância. Os aspectos físicos, mentais e emocionais são todos cruciais para o desenvolvimento global da criança.

É na Primeira Infância que é formada a base sólida para todas as aprendizagens humanas, razão pela qual esse tema requer políticas abrangentes, intergovernamentais, intersetoriais e extra-governamentais.

5.2. Descrição da situação problema

Tendo em vista que a presente pesquisa se debruçou sobre o viés das políticas públicas municipais voltadas para a Primeira Infância no estado de Goiás, buscando aferir quais ações estão sendo promovidas pelos municípios goianos voltadas para esse público, tendo como sustentáculo as boas práticas promovidas a nível estadual, bem como considerando os avanços que o estado vem alcançando no que concerne à temática, especialmente com a promulgação da Lei estadual nº 21.676 de 09/12/2022, bem como com a criação do Comitê Goiano do Pacto Nacional pela Primeira Infância, instituído em abril de 2022, com o propósito de firmar um compromisso com a Primeira Infância do Estado de Goiás, e considerando os resultados alcançados pela pesquisa, que comprovaram o baixo engajamento dos municípios na causa da Primeira Infância, em sua grande maioria não se comprometendo em assinarem o “Termo de Adesão aos Comitês Municipais pela Primeira Infância” e adotarem as demais recomendações para a boa implementação e execução de políticas públicas destinadas à Primeira Infância, realidade que pode ser justificada pelas baixas capacidades estatais dos municípios goianos, pretende-se apresentar como intervenção prática, aqui chamada de Produto Técnico-Tecnológico – PTT, uma cartilha intitulada Município Amigo da Primeira Infância.

5.3. Público-alvo da proposta

O município é o ente federativo que atua diretamente junto à população, que está mais próximo de sua realidade, mazelas e necessidades, é nessa esfera governamental que os serviços são prestados.

Apesar de atuarem na “linha de frente”, grande parte dos municípios goianos tem baixas capacidades estatais para, de forma autônoma, implantar e implementar políticas públicas, especialmente para a Primeira Infância, razão pela qual necessitam receber apoio de outros entes federativos, majoritariamente do governo estadual.

Sendo assim, o Produto Técnico-Tecnológico apresentado é destinado aos prefeitos (as), secretários (as) e servidores (as) municipais, especialmente, que atuam nas secretarias de educação, assistência social, saúde, finanças e demais servidores (as) públicos (as) dos municípios do estado de Goiás, que atuam, direta ou indiretamente, junto às gestantes e crianças de 0 a 6 anos.

5.4. Objetivo da proposta de intervenção

A cartilha elaborada tem como objetivo promover a conscientização dos municípios goianos quanto à importância de serem mais engajados e ativos na causa da Primeira Infância, bem como orientá-los sobre como ser um município “amigo da Primeira Infância”, apresentando o passo a passo do que cada município deve implantar e implementar para atingir as metas estabelecidas a nível nacional e estadual, com vistas a assegurar os direitos e garantias da Primeira Infância de seus municípios.

5.5. Diagnóstico e análise

Considerando que, após a coleta de dados e análise dos resultados, esta pesquisa verificou que a grande maioria dos municípios goianos não participa das capacitações promovidas pelos órgãos estaduais que tem como objetivo informar e qualificar os municípios quanto à temática, bem como, também em sua maioria, não aderiu ao “Termo de Instituição de Comitês Municipais pela Primeira Infância”, de fundamental importância para que os municípios atinjam os objetivos estabelecidos pelo Comitê Goiano do Pacto Nacional pela Primeira Infância e para que passem a trabalhar com mais foco e planejamento nas ações e políticas públicas voltadas para a Primeira Infância, necessário se faz promover um trabalho de informação e conscientização para os municípios goianos, de forma a orientá-los sobre as boas práticas municipais perante a Primeira Infância, bem como quais devem ser as medidas a serem implantadas.

5.6. A cartilha

A cartilha elaborada foi dividida em temas, de forma a contextualizar o leitor e, posteriormente orientá-lo de quais ações praticar para se construir um “Município Amigo da Primeira Infância”. O Tema 1 foi destinado para definir o que é a Primeira Infância, trazendo compreensão ao leitor do conceito e importância desse período na vida das crianças. Já o Tema 2 tratou da importância da atuação dos municípios junto às políticas públicas voltadas para a Primeira Infância. O Tema 3, último da cartilha, traz as orientações sobre como ser um município amigo da Primeira Infância, e foi dividido em 3 itens: 1) Fortalecimento do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA); 2) Elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI); 3) Instituição dos Comitês Municipais pela Primeira Infância, sendo que este último foi subdividido com as orientações contidas no “Termo de Adesão aos Comitês Municipais pela Primeira Infância”. Ao final, foi apresentada a conclusão.

A referida cartilha é de cunho informativo e serve como um guia sobre como os municípios goianos podem implantar e implementar boas práticas voltadas para a Primeira Infância, incluindo as recomendações estabelecidas no “Termo de Instituição de Comitês Municipais pela Primeira Infância”, disponível no Portal da Primeira Infância no site do Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE/GO.

5.7. Responsáveis pela proposta

Aluna do mestrado profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), da Universidade Federal de Goiás (UFG), Amanda Nascimento de Souza, sob a orientação do professor Dr. Rodrigo Bombonati de Souza Moraes.

6. Considerações finais

Nesta pesquisa, abordamos a questão da Primeira Infância, com foco nas políticas públicas promovidas pelos municípios do estado de Goiás, sob a perspectiva dos conceitos de Estado de bem-estar social e capacidades estatais, analisando a atuação dos municípios goianos quanto à promoção de políticas públicas direcionadas para a Primeira Infância, bem como a adesão dos municípios às práticas fomentadas pelo Comitê Goiano do Pacto Nacional pela Primeira Infância.

Esta pesquisa tinha como objetivo-geral analisar se os 33 municípios goianos que assinaram o Termo de Adesão aos Comitês Municipais pela Primeira Infância, firmado perante o Comitê Goiano do Pacto Nacional pela Primeira Infância de fato instituíram os referidos comitês e estão engajados na promoção de políticas públicas municipais voltadas para esse público, objetivo este que não foi plenamente atingindo. Apesar das diversas tentativas de contato com os 33 municípios, com vistas à obtenção do máximo de respostas ao questionário aplicado, apenas 8 municípios participaram e responderam.

Quanto aos objetivos específicos, acreditamos que foram alcançados satisfatoriamente os objetivos que incluíam à compreensão, análise e articulação dos conceitos de Estado de Bem-Estar Social e Capacidades Estatais, restando insatisfatório o atingimento do objetivo específico de analisar a atuação e a capacidade dos municípios goianos em promoverem políticas públicas para a Primeira Infância, tendo em vista a baixa adesão dos municípios em participarem do questionário aplicado. Por fim, acreditamos que foi plenamente atingido o objetivo específico de desenvolver uma cartilha como Produto Técnico-Tecnológico, que servirá de orientação aos gestores municipais.

A partir da pesquisa realizada, tanto pela pesquisa bibliográfica quanto pela pesquisa documental e de campo, podemos verificar que o tema da Primeira Infância não possuía, anteriormente, o formato atual, que pode ser resumido em quatro características principais. Primeiramente, ele é tratado como uma política pública autônoma, e não apenas como um conjunto de ações dispersas de diferentes áreas governamentais. Isso significa que a Primeira Infância é agora definida como um campo específico com um conjunto de medidas dedicadas exclusivamente a essa fase da vida. Essa abordagem sistêmica e integrada do tema ganhou força, e, com essa nova configuração, tornou-se um tópico significativo na agenda pública.

Em segundo lugar, a peculiaridade da Primeira Infância reside no fato de que a intersectorialidade é fundamental para sua construção temática. Embora todas as principais áreas governamentais necessitem de alguma forma de articulação intersectorial, a Primeira Infância só pode ser compreendida plenamente através dessa lógica, pois sua definição abrange um problema geral mais amplo do que a simples soma dos setores. Agir sobre esse problema geral não significa eliminar as especificidades de cada setor, mas sim organizar suas ações de maneira que atendam, de forma sistêmica e integrada, ao público-alvo da Primeira Infância.

Em terceiro lugar, as políticas de Primeira Infância são hoje definidas como iniciativas que atuam tanto sobre o indivíduo quanto sobre sua família. Esta fase abrange desde a gestação até os seis anos de idade da criança, período em que o ambiente familiar desempenha um papel crucial no desenvolvimento infantil. A efetividade das políticas voltadas para a Primeira Infância, portanto, depende de ações que integram as esferas individual e comunitária, funcionando de maneira distinta em relação a outros setores.

Por fim, a quarta característica é o desenvolvimento, nos últimos anos, de uma teoria própria sobre as políticas da Primeira Infância, abrangendo tanto sua gestão quanto seus efeitos, com a valorização da conceituação dos mecanismos de governança da Primeira Infância que considerem sua enorme especificidade.

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, foram surgindo reformas nas diferentes áreas das políticas sociais, inclusive trazendo visibilidade e destaque para a causa da Primeira Infância. Embora não tenham sido criadas, conceitualmente, sob a perspectiva da Primeira Infância, as medidas a seguir listadas acabaram atingindo, positivamente, esse público, sendo elas: o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), em 1990; a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), em 1993; a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996, que dá um contorno mais específico à atuação da educação infantil; uma série de mudanças ao longo dessa mesma década nas políticas do Sistema Único de Saúde (SUS), que ampliou as ações da atenção básica para gestantes, mães e crianças nos primeiros anos de vida; a passagem das creches da competência da assistência social para a educação; e, mais recente, a Lei nº 13.257 de 08/03/2016, que ficou conhecida como Marco Legal da Primeira Infância.

Para o bom desempenho das políticas públicas brasileiras destinadas à Primeira Infância, é necessário estabelecer uma Governança Colaborativa eficiente e articulada entre as três esferas governamentais, com a União e os estados fortalecendo os municípios. Entretanto, as ações voltadas para a Primeira Infância encontram dificuldades

em estabelecer esse vínculo federativo, enfrentando dois problemas que atingem a institucionalidade da Primeira Infância no Brasil.

O primeiro problema é que as ações destinadas ao público dessa faixa etária e suas famílias são mais vulneráveis dentro de cada setor, a exemplo da cobertura escolar por creches, que é a menor na distribuição por idade e ciclo, ou foram piorando nos últimos anos, como foi o caso da cobertura vacinal. Sob essa perspectiva, o atendimento à Primeira Infância ainda necessita de fortalecimento em sua dimensão setorial.

O segundo problema é a fragilidade institucional da sua dimensão intersetorial, que é um aspecto central, tendo em vista que a melhoria das condições de vida das crianças requer múltiplas ações setoriais que sejam integradas entre si.

Esses problemas podem ser compreendidos ao analisar o desempenho e as dificuldades da política de Primeira Infância, bem como suas insuficiências de governança.

A melhor maneira de analisar e construir uma política pública é seguindo uma abordagem sistêmica. É essencial definir a relação entre todas as partes de uma política e as interligações entre os atores envolvidos. Compreender o que precisa ser feito com base em evidências científicas não é suficiente; é igualmente necessário entender como as decisões são produzidas e colocadas em prática, desde a formulação até a implementação.

A governança da Primeira Infância deve lidar com dois fatores institucionais. O primeiro deles é a necessidade de fortalecimento das partes setoriais relacionadas a essa fase da vida e integrá-las em um cenário mais amplo. Já o segundo se refere a construção de uma estrutura que coordene e integre essas ações, gerando uma visão coesa. A partir disso, podemos concluir que uma governança intersetorial bem estabelecida não deve atuar para combater a setorialidade, mas sim estimulando cada setor a colaborar de forma mais eficaz e participativa. Além da intersetorialidade, a construção de uma governança colaborativa para a Primeira Infância depende da inclusão da intergovernamentalidade como um de seus pilares.

No que se refere às articulações das políticas públicas para a Primeira Infância, nota-se que nos últimos anos os governos estaduais têm ganhado cada vez mais protagonismo no avanço das políticas de Primeira Infância junto aos municípios.

Esse movimento pode ser explicado pela capacidade de coordenação e integração que os estados possuem na coordenação das políticas entre os municípios, garantindo que as ações sejam integradas e que haja uma visão coesa das iniciativas de Primeira Infância. Além disso, os estados têm a capacidade de alocar recursos financeiros e técnicos, além

de oferecer programas de capacitação para os profissionais envolvidos, fortalecendo a implementação das políticas nos municípios. Os governos estaduais podem desenvolver e implementar legislações e normativos que orientem e regulamentem as ações de Primeira Infância, proporcionando um arcabouço legal robusto para as políticas municipais locais.

Também, os estados podem estabelecer sistemas de monitoramento e avaliação para acompanhar a execução das políticas de Primeira Infância, garantindo que os objetivos sejam alcançados e promovendo melhorias contínuas. A atuação dos governos estaduais também se destaca pela capacidade de articulação intersetorial e intergovernamental, possuindo a capacidade de facilitar a articulação entre diferentes setores (saúde, educação, assistência social, etc.) e níveis de governo (municipal, estadual e federal), promovendo uma abordagem integrada e colaborativa.

Como último fator, sendo um dos resultados da presente pesquisa, tem-se que os estados podem promover a disseminação de boas práticas e inovações nas políticas de Primeira Infância, incentivando os municípios a adotarem estratégias eficazes e comprovadas.

Esses elementos ressaltam a importância do papel dos estados na promoção de políticas de Primeira Infância, contribuindo para a construção de uma base sólida e sustentável para o desenvolvimento das crianças e o fortalecimento das comunidades locais.

Comparados com a União, os estados têm duas vantagens significativas para exercer mais diretamente o papel de coordenadores e apoiadores diretos dos governos locais. Primeiro, a proximidade geográfica facilita a articulação e o controle de todo o processo de implementação de políticas públicas. Estando mais próximos dos municípios, os estados podem realizar visitas frequentes, monitorar de perto as ações e responder mais rapidamente às necessidades e desafios locais. Segundo, os governos estaduais têm a capacidade de organizar regionalmente as prefeituras, incentivando a ação conjunta entre elas. Isso permite a disseminação de informações e inovações de maneira mais eficaz, além de possibilitar a adaptação das políticas às características locais de forma mais ágil. A organização regional facilita a formação de consórcios intermunicipais, o compartilhamento de recursos e a implementação de projetos que beneficiem várias localidades simultaneamente. Essas vantagens tornam os estados atores fundamentais na coordenação e apoio aos governos locais, promovendo uma implementação mais eficiente e adaptada das políticas de Primeira Infância.

As políticas de Primeira Infância têm muito a ganhar com um maior ativismo estadual na cooperação e auxílio aos governos municipais, possibilitando o aumento das capacidades locais, disseminação de boas práticas e articulação regional e intermunicipal. Até o momento, existem poucos modelos consolidados e ampliados de governança colaborativa entre estados e municípios.

Para avançar, seria necessário o desenvolvimento de um modelo de governança colaborativa promovendo a colaboração eficaz entre estados e municípios, com mecanismos claros de coordenação e apoio mútuo. Também, a capacitação dos gestores públicos, investindo na formação de gestores públicos estaduais e municipais para que compreendam e apliquem os princípios de governança colaborativa, além de estabelecer sistemas de monitoramento e avaliação para acompanhar o progresso da colaboração intergovernamental, identificando desafios e ajustando estratégias. Por fim, destaca-se a importação da promoção de um diálogo permanente entre os municípios e estados, bem como dos atores governamentais e sociais, podendo ser utilizada a ferramenta dos fóruns permanentes, nos quais poderão compartilhar experiências, discutir problemas e encontrar soluções conjuntas.

Os municípios precisam se valer do apoio dos governos estaduais para aprimorarem suas capacidades estatais e desenvolverem, de forma sólida, suas capacidades de atuação autônoma junto à Primeira Infância.

É necessário desenvolver mecanismos de governança colaborativa nos estados para avançar na política de Primeira Infância no Brasil, alcançando os municípios, devendo a discussão se concentrar não apenas no que fazer, mas principalmente em como fazer. A ampliação das ações governamentais na Primeira Infância só será possível se os governos estaduais atuarem para coordenar, induzir e apoiar os municípios neste processo. Esse arranjo institucional exige um modelo colaborativo, fundamentado nos conceitos de intergovernamentalidade, intersetorialidade e extragovernamentalidade. Ao adotar essa abordagem colaborativa e integrada, os governos estaduais poderão coordenar e potencializar as ações municipais, garantindo que as políticas de Primeira Infância sejam mais eficazes e alcancem um número maior de crianças e famílias.

O papel estratégico do governo estadual ganha destaque diante de sua atuação junto aos municípios pela sua capacidade de fortalecer as capacidades municipais para implementar as políticas de Primeira Infância. Os estados desempenham um papel crucial na colaboração federativa, sendo fundamentais para coordenar e apoiar os municípios na execução eficaz das políticas.

Os municípios, por sua vez, são o ponto focal desse modelo, pois são eles que realizarão as ações e impactarão diretamente as comunidades locais. Portanto, os governos estaduais têm o papel de induzir, orientar e capacitar os municípios, fornecendo recursos financeiros, técnicos e institucionais necessários para que possam implementar as políticas de Primeira Infância de maneira eficiente e com qualidade.

Essa abordagem reconhece a importância da descentralização e da colaboração entre os diferentes níveis de governo para garantir que as crianças tenham acesso a serviços de qualidade desde os primeiros anos de vida, contribuindo assim para o desenvolvimento saudável e integral de toda a sociedade.

Por fim, esta pesquisa encontrou limitações que se esbarraram na transparência dos municípios. Tendo em vista as diversas tentativas de contato para fomentar a participação dos municípios em responderem ao questionário aplicado, verificamos que muitos dos telefones disponibilizados nos sites das prefeituras não funcionam, bem como nos seus respectivos sites não há informações sobre as ações promovidas pelo município voltadas para a Primeira Infância. Este contexto foi determinante para que a presente pesquisa não alcançasse o seu objetivo de analisar os 33 municípios goianos que assinaram o “Termo de Adesão aos Comitês Municipais pela Primeira Infância”, firmado perante o Comitê Goiano do Pacto Nacional pela Primeira Infância. Sendo assim, verifica-se a importância dos municípios se adequarem às normas quanto à transparência, divulgação de suas ações, cumprimento da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e veiculação de contatos (telefones, e-mails) acessíveis aos cidadãos.

Para estudos futuros, sugere-se o aprofundamento e desenvolvimento teórico das capacidades estatais especificamente no âmbito dos municípios. Também, é pertinente o desenvolvimento de uma pesquisa que trabalhe as políticas públicas para a Primeira Infância sob o enfoque do orçamento público, contendo orientações quanto à inclusão dessa agenda nas leis orçamentárias federal, estaduais e municipais.

Ainda, no âmbito do estado de Goiás, sugere-se a idealização, planejamento e desenvolvimento de um Programa Estadual de Conscientização e Capacitação dos Municípios para a Primeira Infância, de caráter intersetorial, que possua um corpo técnico de profissionais das áreas de educação, saúde, desenvolvimento social e finanças, que serão responsáveis por promover cursos e palestras para os municípios goianos, voltados para a conscientização e orientação sobre a promoção de políticas públicas para a Primeira Infância, devendo ser fomentada a adesão de todos os municípios goianos.

Referências

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

BARDIN, L. Análise de conteúdo. **Lisboa**: Edições 70, 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016. **Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 8 mar. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em 21 maio. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. **Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 20 de dezembro de 1996. **Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 24 out. 2023.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos. Departamento de Ciência e Tecnologia. **Síntese de evidências para políticas de saúde: promovendo o desenvolvimento na primeira infância**. Ministério da Saúde, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos, Departamento de Ciência e Tecnologia. Brasília: Ministério da Saúde, 2016.

CASTRO, J. A . DE. Evolução do bem-estar social dos brasileiros: da expectativa cidadã ao prenúncio da barbárie social. In: Brasil: Estado social contra a barbárie / Jorge Abrahão

de Castro, Marcio Pochmann (organizadores). – São Paulo: **Fundação Perseu Abramo**, 2020.

DRAIBE, S.M. As políticas sociais do regime militar brasileiro: 1964-84. In: SOARES, G. A. D.; D'ARAÚJO, M. C. (Orgs.). 21 anos de regime militar – balanços e perspectivas. **Fundação Getúlio Vargas**. Rio de Janeiro. 1994.

DRAIBE, S.M. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: IPLAN/IPEA. Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Brasília: **IPLAN/IPEA**, 1990.

FIORI, J. L. Estado de bem-estar social: padrões e crises. **PHYSIS: Rev. Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, 7(2): p. 129-147, 1997.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL (Brasil) (org.). **Governança Colaborativa para a Primeira Infância**: uma proposta para os governos estaduais brasileiros. São Paulo, 2023. 25 slides, color. Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/governanca-colaborativa-para-a-primeira-infancia/>. Acesso em: 21 maio 2024.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 2008.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D. J; ABRUCIO, F. L. (Org.). Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. 1ª ed. Porto Alegre: **UFRGS Editora**, v. 1. 714 p. 2021.

KERSTENETZKY, C. L. O estado de bem-estar social na idade da razão: a reinvenção do estado social no mundo contemporâneo. Rio de Janeiro: **Elsevier**, 2012.

LIMA, T. C. S. DE.; MIOTO, R. C. T. Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica. **Revista Katálisis**, v. 10, n. spe, p. 37–45, 2007.

MEDEIROS, M. P. DE; RAMACCIOTTI, B.L. O estado de bem estar social e seus reflexos na estruturação da organização política administrativa brasileira. **Revista de Estudos Interdisciplinares**, v. 3, n. 4, p. 89–112, 2021. Disponível em:

<https://revistas.ceeinter.com.br/revistadeestudosinterdisciplinar/article/view/256>. Acesso em: 20 out. 2023.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A. DE Á. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121–143, jun. 2016.

RAMIRES, V. R.; SCHNEIDER, A. Primeira infância melhor: Uma inovação em política pública. Brasília: **UNESCO**, Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, 2007.

SÁ E SILVA, F.; PIRES, R. & LOPEZ, F., 2011. A democracia no desenvolvimento e o desenvolvimento da democracia. In: J.C. Cardoso Jr., ed., Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política. São Paulo: Hucitec.

SCHNEIDER, V., Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas**, 5(1), p. 29-58, 2005.

SOUZA, F. C; MORAES, N.R. Estado de bem-estar social: uma revisão de literatura. **Revista Observatório**, Palmas, v. 5, n. 5, p. 906-936, ago. 2019.

VENANCIO, S. I. Políticas Públicas dirigidas para primeira infância: uma agenda em expansão. **BIS. Boletim do Instituto de Saúde**, São Paulo, v. 19, n. 1, p. 15–18, 2018. Disponível em: <https://periodicos.saude.sp.gov.br/bis/article/view/34648>. Acesso em: 24 out. 2023.

YAZBEK, M.C. Estado e Políticas Sociais. **Revista Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, v. 20, n. 20, p. 10-20, dez. 2014.

APÊNDICE I – Produto Técnico-Tecnológico (PTT)

Esta cartilha foi produzida como Produto Técnico-Tecnológico, resultante da Dissertação sobre a Primeira Infância, elaborada pela aluna do Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), da Universidade Federal de Goiás (UFG), Amanda Nascimento de Souza, sob a orientação do professor Dr. Rodrigo Bombonati de Souza Moraes.



A pesquisa objetivou estudar as ações e políticas públicas voltadas para a Primeira Infância, realizadas pelos municípios goianos, em especial os 33 (trinta e três) municípios goianos que assinaram o Termo de Adesão aos Comitês Municipais pela Primeira Infância, firmado perante o Comitê Goiano do Pacto Nacional pela Primeira Infância e que até a data da coleta de dados (19/03/2024) tinham anexado ao Portal da Primeira Infância do TCE/GO os respectivos termos, devidamente assinados. Esta cartilha pretende informar sobre como os municípios goianos podem implantar boas práticas voltadas para a Primeira Infância.



Este material é destinado aos prefeitos (as), secretários (as) e servidores (as) municipais, especialmente, que atuam nas secretarias de educação, assistência social, saúde, finanças e demais servidores (as) públicos (as) dos municípios do estado de Goiás, que atuam, direta ou indiretamente, junto às gestantes e crianças de 0 a 6 anos.



TEMA 1: O QUE É A PRIMEIRA INFÂNCIA?

A fase inicial da vida, denominada Primeira Infância, compreende o período de zero a seis anos de vida, incluindo a gestação, de uma criança. Essa etapa é fundamental no desenvolvimento humano, marcada por avanços substanciais em diversas esferas, como a física, cognitiva, emocional e social. Durante a Primeira Infância, as crianças atravessam mudanças rápidas, adquirindo habilidades e conhecimentos essenciais que moldarão o seu futuro.

Os primeiros anos de vida de uma criança representam o período mais importante de seu desenvolvimento, abrangendo todas as vertentes que o compõem: emocional, cognitiva, social e física. O desenvolvimento pode ser entendido como um processo de mudança no qual a criança adquire habilidades cada vez mais complexas, abrangendo movimento, pensamento, emoções e interações com pessoas e objetos em seu ambiente. O desenvolvimento infantil inclui tanto os aspectos biológicos quanto traços que se formam a partir das experiências e aprendizados durante a infância. Os aspectos físicos, mentais e emocionais são todos cruciais para o desenvolvimento global da criança.



TEMA 1: O QUE É A PRIMEIRA INFÂNCIA?

É na Primeira Infância que é formada a base sólida para todas as aprendizagens humanas, razão pela qual esse tema requer políticas abrangentes e intersetoriais, sendo um desafio promover uma atenção integral e ações articuladas entre as áreas de saúde, educação, assistência social e cultura, em benefício das crianças, gestantes e famílias em situação de maior vulnerabilidade social.



TEMA 2: A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIO JUNTO ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS VOLTADAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA

O município é o ente federativo que atua diretamente junto à população, que está mais próximo de sua realidade, mazelas e necessidades. É nessa esfera governamental que os serviços são prestados.

Apesar de atuarem na “linha de frente”, grande parte dos municípios goianos tem baixas capacidades estatais para, de forma autônoma, implementar políticas públicas, especialmente, para a Primeira Infância, razão pela qual necessitam receber apoio de outros entes federativos, majoritariamente, do governo estadual, razão pela qual os governos estaduais têm ganhado cada vez mais protagonismo no avanço das políticas de Primeira Infância junto aos municípios. A governança colaborativa é o alicerce para que os governos locais construam de forma gradual sua autonomia para atuar na Primeira Infância.



TEMA 3: COMO SER UM MUNICÍPIO AMIGO DA PRIMEIRA INFÂNCIA**1. FORTALECIMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (CMDCA)**

Os primeiros anos de vida de uma criança representam o período mais importante de seu desenvolvimento, abrangendo todas as vertentes que o compõem: emocional, cognitiva, social e física. O desenvolvimento pode ser entendido como um processo de mudança no qual a criança adquire habilidades cada vez mais complexas, abrangendo movimento, pensamento, emoções e interações com pessoas e objetos em seu ambiente. O desenvolvimento infantil inclui tanto os aspectos biológicos quanto traços que se formam a partir das experiências e aprendizados durante a infância. Os aspectos físicos, mentais e emocionais são todos cruciais para o desenvolvimento global da criança.



TEMA 3: COMO SER UM MUNICÍPIO AMIGO DA PRIMEIRA INFÂNCIA**2. ELABORAÇÃO DO PLANO MUNICIPAL PELA PRIMEIRA INFÂNCIA (PMPI)**

A Lei nº 13.257/2016, conhecida como Marco Legal da Primeira Infância, em seu art. 8º, parágrafo único, trata da criação dos Planos Municipais pela Primeira Infância, com abordagem multi e intersetorial no atendimento dos direitos da criança nessa faixa etária.

De acordo com a UNICEF (2021), o PMPI é um instrumento político e técnico que possibilita fazer investimentos na Primeira Infância de forma prática e concreta, com resultados possíveis de serem medidos. Embora o PMPI deva ser um instrumento com uma visão de longo prazo, com metas, ações e indicadores para um período de pelo menos 10 anos, é essencial pensar em planos de ação mais curtos, que atendam necessidades mais urgentes. O processo deve envolver e contar com a participação dos vários setores da administração pública que prestem serviço às crianças e suas famílias, como as Secretarias de Educação, Saúde, Assistência Social. Também é importante ter a participação da Secretaria de Planejamento e/ ou de Finanças, para garantir a inclusão da Primeira Infância no orçamento público. Também, deve contar com a participação social nos diversos momentos de elaboração, devendo o Município convidar a comunidade para ajudar na construção do Plano do seu município.

A efetiva implementação do PMPI contribuirá para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e comprometida com o bem-estar das crianças, especialmente, as de 0 a 6 anos, que são sujeitos de direitos com prioridade absoluta.

TEMA 3: COMO SER UM MUNICÍPIO AMIGO DA PRIMEIRA INFÂNCIA**3. INSTITUIÇÃO DOS COMITÊS MUNICIPAIS PELA PRIMEIRA INFÂNCIA**

Foi instituído no estado de Goiás, em abril de 2022, o Comitê Goiano do Pacto Nacional pela Primeira Infância, criado com o propósito de firmar um compromisso com a Primeira Infância do estado, atuando pautado pelas ações previstas no Pacto Nacional pela Primeira Infância, coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça – CNJ. Tem como signatários o Tribunal de Justiça do Estado de Goiás, Governo do Estado de Goiás, Assembleia Legislativa do Estado de Goiás, Prefeitura Municipal de Goiânia, Tribunal de Contas do Estado de Goiás, Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, Ministério Público do Estado de Goiás, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB (seção Goiás), Defensoria Pública do Estado de Goiás e Arquidiocese de Goiânia.



TEMA 3: COMO SER UM MUNICÍPIO AMIGO DA PRIMEIRA INFÂNCIA

O Comitê tem como objetivos:



Reafirmar o compromisso deste Comitê Goiano com o Pacto Nacional pela Primeira Infância para contribuir com a garantia dos direitos das crianças de zero a seis anos;



Trazer para esse Pacto as forças vivas da sociedade goiana, sejam elas governamentais ou não governamentais para se somarem a esse esforço;



Promover ações de sensibilização, mobilização e qualificação de atores sociais, os mais diversos, para o assunto da primeira infância;



Acompanhar os indicadores confiáveis sobre a primeira infância, em todas as instâncias de governo, com o objetivo de conhecer a realidade, dando visibilidade a esses números e poder contribuir para melhorar a vida das crianças;



Promover e contribuir com propostas de ações, para a primeira infância, como foco prioritário das políticas públicas, com o objetivo de melhorar a vida das famílias e suas crianças, as mais vulneráveis.

Dentre as ações promovidas pelo Comitê Goiano do Pacto Nacional pela Primeira Infância está o incentivo para que os municípios do estado passem a trabalhar com mais foco e planejamento nas ações e políticas públicas voltadas para a Primeira Infância, inclusive tendo firmado o “Termo de Instituição de Comitês Municipais pela Primeira Infância”, que trata da instituição dos Comitês Municipais pela Primeira Infância, com vistas à implementação das ações previstas no Pacto Nacional pela Primeira Infância e na Lei nº 13.257/2016 (Marco Legal da Primeira Infância).



TEMA 3: COMO SER UM MUNICÍPIO AMIGO DA PRIMEIRA INFÂNCIA**3.1 QUAIS SÃO OS OBJETIVOS DOS COMITÊS MUNICIPAIS?**

Dentre os objetivos dos Comitês Municipais pela Primeira Infância no estado de Goiás, temos: garantir os direitos das gestantes e crianças de zero a seis anos; facilitar a interação e apoio do Comitê Goiano aos municípios que aderirem aos Comitês Municipais; trazer participação da sociedade local e entes governamentais e não governamentais; promover ações de conscientização sobre a importância dos cuidados com a Primeira Infância; acompanhar os indicadores sobre a temática no respectivo município; promover políticas públicas para a Primeira Infância, especialmente para as crianças e famílias mais vulneráveis.



TEMA 3: COMO SER UM MUNICÍPIO AMIGO DA PRIMEIRA INFÂNCIA**3.2 QUEM DEVE FAZER PARTE DOS COMITÊS MUNICIPAIS?**

Obrigatoriamente, os comitês devem ser compostos por representantes das Secretarias Municipais de Educação, Assistência Social e Saúde, bem como dos Conselhos Sociais de Educação do Município, Conselho Tutelar e Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Também, é importante para melhores resultados que haja participação de representantes locais da Câmara Municipal, Ministério Público, Poder Judiciário, Conselho Municipal de Assistência Social, Conselho Municipal de Saúde, Conselho Gestor do Orçamento Municipal, entidade religiosas, membros da sociedade civil, Defensoria Pública (onde houver) e da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB (pela seccional Goiás e de suas subseções) e demais instituições com interesse na matéria.



TEMA 3: COMO SER UM MUNICÍPIO AMIGO DA PRIMEIRA INFÂNCIA

3.3 COMO ADERIR?

Os municípios interessados em aderirem ao “Termo de Instituição de Comitês Municipais pela Primeira Infância” deverão acessar o Portal da Primeira Infância, disponibilizado no site do Tribunal de Contas do Estado de Goiás – TCE/GO, ingressar na aba do Comitê Goiano do Pacto Nacional pela Primeira Infância e preencher o Termo de Adesão que está disponibilizado. Após isso, deverá encaminhar para juntada o referido termo devidamente assinado, enviado ao PROAD 202206000342947, que posteriormente será disponibilizado no mencionado portal do TCE/GO.



TEMA 3: COMO SER UM MUNICÍPIO AMIGO DA PRIMEIRA INFÂNCIA**3.4 MEU MUNICÍPIO ADERIU AO “TERMO DE INSTITUIÇÃO DE COMITÊS MUNICIPAIS PELA PRIMEIRA INFÂNCIA”, E AGORA?**

Efetivamente, instituir o Comitê Municipal pela Primeira Infância de seu município, cumprindo as orientações referentes à composição dos seus membros. Se já estiver sido instituído, garantir o seu fortalecimento.

Desenvolver, além das iniciativas do Comitê Goiano, ações próprias para criação e aprimoramento das políticas públicas para a Primeira Infância.

Assegurar no orçamento público municipal recursos suficientes para fazer a implantação e a implementação das ações.

A partir da adesão, apresentar anualmente ao Comitê Goiano o relatório das atividades desenvolvidas pelo Comitê Municipal do seu município.

Garantir que o Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) seja uma prioridade absoluta na sua implementação e, que, se ainda não existir, que seja elaborado e aprovado na Câmara de Vereadores.

Garantir um sistema de monitoramento transparente das informações sobre os indicadores da Primeira Infância.

TEMA 3: COMO SER UM MUNICÍPIO AMIGO DA PRIMEIRA INFÂNCIA

Garantir às crianças e suas famílias mais acesso à:





ATENÇÃO MUNICÍPIOS



É muito importante que vocês cumpram as normas quanto à transparência, divulgação de suas ações, Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) e veiculação de contatos (telefones, e-mails) acessíveis aos cidadãos.



4. CONCLUSÃO

É de extrema importância que os municípios goianos abracem a causa da Primeira Infância, em especial, pela proximidade com que atuam junto as comunidades locais, desenvolvendo boas práticas voltadas para esse público, por meio dos mecanismos difundidos nesta cartilha.



Os Prefeitos e Prefeitas devem pautar suas gestões na articulação, principalmente, das Secretarias de Educação, Assistência Social, Saúde, Finanças e áreas afins, para que, de forma articulada e intersetorial, desenvolvam ações e políticas públicas cujo foco seja garantir os direitos da Primeira Infância.

É fundamental para que os municípios goianos consigam promover as iniciativas necessárias, buscar auxílio e cooperação junto ao Estado de Goiás, como meio de aumentar suas capacidades locais, difundir boas práticas e maior articulação regional e intermunicipal.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.257, de 08 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 8 mar. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em 21 maio. 2024.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm Acesso em: 24 out. 2023.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL (Brasil) (org.). **Governança Colaborativa para a Primeira Infância: uma proposta para os governos estaduais brasileiros**. São Paulo, 2023. 25 slides, color. Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/governanca-colaborativa-para-a-primeira-infancia/>. Acesso em: 21 maio 2024.

<https://portal.tce.go.gov.br/comite-goiano-do-pacto-nacional-da-primeira-infancia>. Acesso em: 21 maio 2024.

<https://portal.tce.go.gov.br/pacto-da-primeira-infancia>. Acesso em: 21 maio 2024.

RAMIRES, V. R.; SCHNEIDER, A. Primeira infância melhor: Uma inovação em política pública. Brasília: **UNESCO**, Secretaria de Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, 2007.



APÊNDICE II – Questionário aplicado aos municípios

QUESTIONÁRIO A PRIMEIRA INFÂNCIA NO SEU MUNICÍPIO

B *I* U ↺ ↻

A primeira infância é o período de desenvolvimento humano que vai desde o nascimento até aproximadamente os 6 (seis) anos de idade (ou 72 meses de vida da criança) incluindo a gestação.

É uma fase importante e fundamental na formação do indivíduo, na qual ocorrem avanços significativos no desenvolvimento físico, cognitivo, emocional e social.

Quanto melhores forem as experiências da criança durante a primeira infância e quanto mais estímulos ela receber, maiores são as chances dela desenvolver todo o seu potencial, sendo essa fase extremamente significativa, pois é quando ele forma toda a sua estrutura cognitiva (inteligência), emocional e afetiva e desenvolve áreas fundamentais do cérebro relacionadas à personalidade, ao caráter e à capacidade de aprendizado.

Por isso, é essencial garantir um ambiente seguro, estimulante e afetivo para promover um desenvolvimento saudável na primeira infância.

Levando em consideração esse contexto, poderia, por favor, responder o questionário a seguir?

A sua identidade será mantida em sigilo, sendo apenas analisadas as respostas do questionário.

E-mail *

E-mail válido

Este formulário está coletando e-mails. [Alterar configurações](#)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Estou sendo convidado/a a participar de um estudo referente às políticas públicas voltadas para a Primeira Infância promovidas pelos municípios do estado de Goiás/BR, cujo objetivo é verificar se os municípios goianos que aderiram ao Termo de Instituição dos Comitês Municipais pela Primeira Infância de fato instituíram o referido comitê, bem como quais políticas públicas intersetoriais estão sendo desenvolvidas para esse público.

A minha participação no referido estudo será no sentido de responder às perguntas propostas.

Estou ciente de que há risco mínimo em minha participação, contudo, caso eu me sinta constrangido/a ou inseguro/a quanto a responder o questionário, poderei a qualquer momento declinar da possibilidade de participar da pesquisa, sem que eu tenha qualquer ônus e podendo, inclusive, solicitar indenização aos órgãos competentes.

Estou ciente de que minha privacidade será respeitada, sendo mantido completo sigilo de minha identidade.

Também fui informado/a de que posso me recusar a participar do estudo, ou retirar meu consentimento a qualquer momento, sem precisar justificar, e de, por desejar sair da pesquisa.

A responsável pelo projeto é a aluna Amanda Nascimento de Souza, do mestrado profissional em Administração Pública do PROFIAP/UFG, orientada pelo Prof. Dr. Rodrigo Bombonati de Souza Moraes.

É garantido o livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências.

Tendo sido orientado/a quanto ao teor de todo o aqui mencionado e compreendido a natureza e o objetivo do já referido estudo, manifesto meu livre consentimento em participar, estando totalmente ciente de que não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, por minha participação.

Qualquer dúvida, procure por: Amanda Nascimento de Souza. E-mail: amanda_a6@hotmail.com.

- ☐ Aceito
- ☐ Não aceito

Município em que trabalha *

Texto de resposta curta

Idade *

Texto de resposta curta

Tipo de vínculo *

- ☐ Efetivo
- ☐ Comissionado
- ☐ Contratado
- ☐ Outros

Lotação *

Texto de resposta curta

Há quanto tempo trabalha no setor? *

Texto de resposta curta

Há quanto tempo trabalha na prefeitura? *

Texto de resposta curta

O Município possui o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente? *

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder

O Município criou o Comitê Municipal do Pacto pela Primeira Infância? *

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder

O Município possui o Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI)? *

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder

Se você marcou "sim" na pergunta anterior, o Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) foi aprovado pela Câmara de Vereadores? Caso tenha marcado "não" ou "não sei responder" na pergunta anterior, passar para a próxima pergunta.

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder

Houve aumento no orçamento municipal nos últimos 4 anos na destinação de recursos financeiros a serem utilizados com as políticas públicas para a Primeira Infância?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder
-

Há fila de espera por vagas nas creches do município? *

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder
-

O percentual de vacinação contra a Poliomielite (paralisia infantil) no seu município está aumentando? *

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder
-

O município possui o Programa Criança Feliz? *

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder
-

Há trabalho conjunto entre as Secretarias de Saúde, Educação, Assistência/Desenvolvimento Social (e afins) para a promoção de Políticas Públicas para a Primeira Infância?

- ☐ Sim
- ☐ Não
- ☐ Não sei responder

Se você respondeu sim na pergunta anterior, quais são essas ações conjuntas realizadas pelas Secretarias do seu município?

Texto de resposta longa

O que o seu município necessita para desenvolver e aprimorar as políticas públicas voltadas para a Primeira Infância? (pode selecionar mais de uma opção)

- ☐ Mais recursos financeiros;
- ☐ Capacitação dos servidores da saúde, educação e assistência em primeira infância;
- ☐ Sensibilização dos gestores e sociedade na importância da Primeira Infância;
- ☐ Mais médicos e enfermeiros nas Unidades Básicas de Saúde;
- ☐ Mais Unidades Básicas de Saúde;
- ☐ Mais creches e pré-escolas;
- ☐ Mais professores de creches e pré-escolas qualificados em primeira infância;
- ☐ Mais brinquedotecas públicas;
- ☐ Mais água potável para todos;
- ☐ Mais esgotamento sanitário para todos;
- ☐ Mais parques e jardins para as crianças.

O Município possui alguma ação a mais voltada para a Primeira Infância e que gostaria de relatar?

Texto de resposta longa

Caso o seu município possua alguma das iniciativas citadas nesse questionário (instituição do Comitê Municipal do Pacto pela Primeira Infância, Plano Municipal pela Primeira Infância, etc), inserir cópia do documento oficial.

 Adicionar arquivo

 Ver pasta