



## SUMÁRIO EXECUTIVO

# Recomendações para a construção da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância





# Índice

|   |           |
|---|-----------|
| <b>I. Introdução</b>  | <b>4</b>  |
| <b>II. Premissas para construção da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância</b>    | <b>5</b>  |
| <b>III. Propostas para a construção da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância</b> | <b>6</b>  |
| 1. Criação de um Sistema de Informação Integrado da Primeira Infância                           | 7         |
| 2. Fortalecimento dos serviços setoriais para expansão e qualificação do acesso                 | 9         |
| a) Saúde  | 10        |
| b) Assistência Social   | 12        |
| c) Educação   | 14        |
| d) Proteção e Justiça   | 16        |
| 3. Fortalecer instrumentos de comunicação com as famílias e cuidadores                          | 18        |
| <b>IV. Governança para a Política Nacional Integrada para a Primeira Infância</b>               | <b>23</b> |
| <b>Considerações finais</b>   | <b>24</b> |
| <b>Expediente</b>   | <b>26</b> |



# I.

## Introdução

Este documento apresenta uma síntese das propostas apresentadas pelo Grupo de Trabalho Primeira Infância do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável (CDESS), com o intuito de contribuir para a instituição inédita de uma Política Nacional Integrada para a Primeira Infância (PNIFI), que considere as evidências científicas e os avanços legais de políticas públicas conquistados ao longo das últimas décadas. A PNIFI tem o potencial de se constituir como o grande motor de enfrentamento à pobreza e às desigualdades socioeconômicas, combatendo as injustiças sociais desde o início da vida e garantindo a prioridade absoluta à criança, como defende a Constituição Federal de 1988, e promovendo a proteção e o cuidado integral de todas as crianças e seus cuidadores.

Nas recomendações apresentadas para o desenho da PNIFI são apontados os **elementos essenciais que tal política deve contemplar como primeiro passo para promover o desenvolvimento integral, sobretudo para as crianças em situação de maior vulnerabilidade social**. A partir de sua instituição, a política deve se guiar pela progressividade de ações, obedecendo ao **artigo 5º do Marco Legal da Primeira Infância**:

*Constituem áreas prioritárias para as políticas públicas para a primeira infância a saúde, a alimentação e a nutrição, a educação infantil, a convivência familiar e comunitária, a assistência social à família da criança, a cultura, o brincar e o lazer, o espaço e o meio ambiente, bem como a proteção contra toda forma de violência e de pressão consumista, a prevenção de acidentes e a adoção de medidas que evitem a exposição precoce à comunicação mercadológica.*



## II.

# Premissas para construção da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância

As recomendações apresentadas neste documento estão orientadas por nove premissas fundamentais para o processo de formulação. São elas:

1

Avançar do arcabouço legal para a efetivação e a entrega dos direitos em todo o território brasileiro, para todas as crianças na primeira infância, garantindo a prioridade absoluta definida constitucionalmente.

2

Promover a cooperação interfederativa envolvendo União, estados e municípios, com espaço para participação e diálogo de diferentes atores e setores.

3

Definir estrutura de governança intersetorial, incluindo comitês e instrumentos de ação articulada entre os setores.

4

Fortalecer as políticas setoriais prioritárias, tais como Saúde, Assistência Social e Educação e, também, as áreas de Proteção e Justiça.

5

Integrar as áreas de serviços públicos de maneira que cada uma seja fortalecida para a expansão e a qualificação de seus respectivos atendimentos.

6

Focalizar as ações com vistas ao combate às desigualdades, tornando a PNIPi uma alavanca de equidade.

7

Promover políticas e ações antirracistas, de forma transversal, nas iniciativas e programas criados no âmbito da PNIPi.

8

Assegurar o acesso prioritário em espaços inclusivos às crianças com deficiência para garantir, de forma transversal, o atendimento de suas especificidades.

9

Promover o brincar e o contato com a natureza, de forma transversal, no desenho de programas, serviços e diretrizes da PNIPi.



## **Propostas para a construção da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância**

A proposta de caminhos para a construção da PNIPi está estruturada a partir de três eixos complementares entre si:

### **1. SISTEMA DE INFORMAÇÃO INTEGRADO DA PRIMEIRA INFÂNCIA**

A gestão integrada de dados e informações consolidará e integrará dados dos setores e serviços em um Sistema Integrado da Primeira Infância.

### **2. SERVIÇOS SETORIAIS FORTALECIDOS E INTEGRADOS**

Para fortalecer e integrar as políticas de serviços básicos, inicialmente abrangendo as áreas de Saúde, Assistência Social e Educação, juntamente com iniciativas de Proteção e Justiça; Direitos Humanos e Cultura.

### **3. COMUNICAÇÃO COM AS FAMÍLIAS E CUIDADORES**


Para apoiar a jornada de atenção à primeira infância, o cuidado integral e a promoção do desenvolvimento infantil, a partir da Caderneta da Criança.

**FIGURA 1:** Desenho proposto para a PNPI



**1. Criação de um Sistema de Informação Integrado da Primeira Infância**, capaz de conectar as diferentes bases de dados das áreas de Saúde, Educação, Assistência, Proteção, Justiça, Direitos Humanos e todas as demais que se relacionam com a proteção da infância, entre outros sistemas de informações.

Um importante desafio das políticas de primeira infância a ser superado com a PNPI é a integração dos serviços setoriais, mantendo a criança na centralidade das ações e focando na jornada de atendimento necessária para o desenvolvimento integral. Para isso, um dos principais avanços necessários é a integração de dados de distintos setores, que permita a visualização da



criança em uma perspectiva holística, contemplando os elementos essenciais dos cuidados integrais, que incluem saúde, nutrição, parentalidade, educação, segurança, renda e moradia. Além disso, um sistema como esse permite uma visão mais detalhada sobre as diferentes realidades das crianças que vivem no Brasil, obtendo diagnósticos mais precisos sobre, por exemplo, aquelas que estão em situação de vulnerabilidade social, crianças com deficiência, vítimas ou testemunhas de violência.

O objetivo do Sistema de Informação Integrado<sup>1</sup> será a visualização de todo o histórico de acompanhamento da criança nos serviços essenciais, permitindo a tomada de decisão baseada em dados e a identificação de situações de alerta. Assim, os diferentes setores que atendem às crianças e suas famílias passam a ter acesso compartilhado aos registros, a partir de um identificador único, como o CPF. Dessa forma, o Sistema Integrado poderá facilitar e incentivar a criação de protocolos de integração das ofertas e fluxos locais de atenção integrada dos serviços.

Um sistema integrado é um valioso instrumento para o planejamento e a gestão de ações de maneira mais estratégica, tanto intersetoriais como setoriais. Com um diagnóstico mais preciso sobre as crianças, é possível planejar a expansão e a qualificação de serviços com otimização de recursos e foco na equidade. O potencial desse sistema pode ser exemplificado a partir de:

- Acompanhamento das condicionalidades do Programa Bolsa Família: um sistema integrado melhora a gestão do programa, facilitando o acompanhamento das condicionalidades por parte dos entes subnacionais;
- Priorização da primeira infância em políticas sociais: a partir de uma visão integral da situação socioeconômica das famílias com crianças na primeira infância, é possível criar processos de priorização focados nesse público-alvo. Exemplo: priorização de famílias com crianças em idade correspondente à primeira infância e a adoção de padrões urbanísticos específicos para essa etapa no programa Minha Casa, Minha Vida;

---

**1** A criação desse sistema está em consonância com a atual legislação. A Lei nº 14.534, de 11 janeiro de 2023, estabelece o CPF como número único e suficiente para a identificação do cidadão nos bancos de dados de serviços públicos. Além disso, no art. 11, caput e §§ 1º e 2º do Marco Legal da Primeira Infância, e no art. 5º da Lei nº 12.662/2012, na redação dada pela Lei nº 13.257/2016 (art. 42 do Marco Legal da Primeira Infância), está prevista a criação de um sistema informatizado para registro unificado do desenvolvimento da criança.




- A visão única da criança e sua família possibilitará o monitoramento do atendimento da rede de atenção à primeira infância, numa via de mão dupla. O sistema poderá ser usado para enviar mensagens e alertas para recordar as famílias sobre os atendimentos da criança (pré-natal, acesso a hospitais, aleitamento materno, vacinação, consultas, matrículas, canais de proteção contra violências, apoio para a parentalidade responsiva, entre outros) e pode também ser usado para apoiar gestores na busca ativa de crianças e suas famílias;
- Cruzamento entre dados de diferentes áreas para aperfeiçoar a oferta de serviços e políticas públicas, além de melhorar essas ofertas.

Além da legislação, a criação do Sistema Integrado da Primeira Infância também está em linha com os esforços de integração de dados que estão sendo empenhados pelo Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, no âmbito do Portal Gov.br. Importante destacar, ainda, os esforços do Ministério da Saúde para a integração de dados com a área de Assistência Social, a partir da Secretaria de Informação e Saúde Digital. Na educação, o Ministério da Educação vem trabalhando na criação de um conjunto mínimo de dados (CMD) a serem coletados e integrados entre os entes da federação, algo ainda inexistente na governança interfederativa da área. A definição do CMD garante o acompanhamento da trajetória escolar da criança por meio das informações de matrícula, registro de frequência e justificativas das ausências. As discussões em curso podem ainda considerar informações que porventura apoiem a gestão de vagas para a educação infantil a partir da Lei nº 14.851/2024, que trata do levantamento e divulgação da demanda por vagas em creches.

Também já existem algumas experiências de estados e municípios que estão desenvolvendo seus próprios sistemas, a partir do reconhecimento da necessidade e dos benefícios da integração de dados dos diferentes setores. Assim, há um conhecimento acumulado que pode contribuir para a construção de um sistema informatizado no âmbito da PNIPI.

Dessa forma, as experiências desenvolvidas pelo governo federal, somadas às experiências subnacionais, são janelas de oportunidade para a instituição de um sistema de dados voltado para a primeira infância.

**2. Fortalecimento dos serviços setoriais para expansão e qualificação do acesso**, priorizando, inicialmente, as áreas de Saúde, Assistência Social e Educação, juntamente com iniciativas de Proteção e Justiça. Além disso, realizar a **integração dos serviços, articulando as ações dos diferentes setores** para potencializar o atendimento das crianças na primeira infância e suas famílias.



O Brasil ainda precisa avançar muito nas políticas setoriais que atendem às crianças e suas famílias nos primeiros anos de vida. Não basta integrar as ações se os serviços não são oferecidos de maneira adequada nos territórios, tanto em termos de acesso como de qualidade. O governo federal conta com importantes políticas e programas setoriais voltados, direta ou indiretamente, para a primeira infância e que são de responsabilidade de ministérios específicos, como Saúde, Educação e Desenvolvimento Social. Essas ações ainda precisam ser fortalecidas e integradas para alcançarem as crianças que mais precisam e garantir a elas a qualidade dos serviços essenciais para o desenvolvimento pleno.

Uma Política Nacional Integrada para a Primeira Infância deve contribuir para o fortalecimento dessas iniciativas, iniciando pela Saúde, Assistência Social e Educação, cuja responsabilidade é setorial. A partir da governança intersetorial, é fundamental definir as ações prioritárias de cada ministério voltadas à primeira infância, bem como o planejamento e o monitoramento de indicadores e metas.


Para fortalecer as políticas setoriais, torna-se imprescindível estabelecer uma governança interfederativa baseada no regime de colaboração entre União, estados, Distrito Federal e municípios. Essa abordagem tem por objetivo expandir e qualificar a oferta de serviços nos territórios, levando em conta a diversidade de cada um deles e os diferentes diagnósticos embasados em dados, inclusive a partir do Sistema de Informação Integrado da Primeira Infância.


Além da governança intersetorial necessária para integração dos serviços, cada setor precisa atuar de forma prioritária e estratégica para potencializar suas ações setoriais. A seguir, elencamos pontos de atenção nas áreas da Saúde, da Educação, da Assistência Social e no serviço de proteção às infâncias, que envolve as áreas da Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos.

## **a) SAÚDE**

O Sistema Único de Saúde tem enorme capilaridade e alcance nos diferentes territórios brasileiros. As unidades básicas e demais equipamentos de atenção primária à saúde, em conjunto com as equipes da Estratégia Saúde da Família, conseguem atingir uma parcela expressiva das infâncias presentes no Brasil. A partir da cooperação interfederativa no âmbito do SUS, recomenda-se:

- Fortalecer a implementação da Política Nacional de Atenção Integral à Saúde da Criança (Pnaisc), no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS);
- Ampliar, fortalecer e qualificar o programa Estratégia Saúde da Família, em nível nacional;


- 
- Ampliar o acesso e a qualidade do pré-natal, parto e nascimento e reduzir as taxas de mortalidade infantil por causas evitáveis, em especial em regiões e populações com indicadores acima da média nacional;
  - Fortalecer as ações de imunização, amamentação exclusiva e acompanhamento nutricional das crianças;
  - Fortalecer a capacidade da Atenção Primária à Saúde para o manejo de doenças prevalentes na infância, detecção precoce do câncer infantil e coordenação de uma linha de cuidado voltada às doenças crônicas e doenças raras;
  - Incluir nos critérios de financiamento da Atenção Primária à Saúde indicadores de desempenho focados na promoção do desenvolvimento infantil, com incentivo para ações estratégicas como a ampliação da vigilância do desenvolvimento infantil;
  - Fortalecer a atenção à saúde mental de mães e demais cuidadores e apoiá-las no fortalecimento da parentalidade positiva afetiva;
  - Ampliar, substancialmente, o pré-natal do parceiro e a capacitação dos homens para participar de tudo o que se refere ao cuidado da gestante, da mãe, do bebê e da criança;
  - Promover o crescimento e o desenvolvimento saudável, por meio da vigilância alimentar e nutricional, em articulação com o Programa Saúde na Escola, e o enfrentamento a todas as formas de má nutrição e vigilância do desenvolvimento infantil;
  - Fortalecer a puericultura, em especial a vigilância do desenvolvimento infantil, garantindo a identificação precoce e a oferta de apoio e estimulação adequados, respeitando a necessidade e individualidade de cada criança;
  - Monitorar o desenvolvimento infantil em nível populacional, permitindo a aferição de Progresso País da meta 4.2 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2030, da ONU: “Até 2030, garantir que todos as meninas e meninos tenham acesso a um desenvolvimento de qualidade na primeira infância, cuidados e educação pré-escolar”;
  - Implementar ações para a prevenção e o enfrentamento das situações de violências e promoção da cultura de paz, em ampla articulação com outros setores, como a Educação e a Assistência Social. Por vezes, é na rede de saúde que se encontram indícios de práticas violentas contra crianças;

- 
- Fortalecer o papel dos Comitês de Vigilância dos Óbitos Infantis e Fetais, como estratégia para a definição de ações voltadas ao enfrentamento da mortalidade infantil no país, em especial entre crianças indígenas, negras e refugiadas.

## **b) ASSISTÊNCIA SOCIAL**

O Sistema Único de Assistência Social (Suas) tem alta capilaridade no país. Os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) estão presentes nos milhares de municípios do país e no Distrito Federal, com grande potencial de apoio às famílias e fortalecimento de ações voltadas para a promoção de vínculos e desenvolvimento da primeira infância. A partir da cooperação interfederativa no âmbito do Suas, recomenda-se:

- Ampliar a cobertura e fortalecer os Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e os Centros Especializados de Assistência Social (Creas), na Proteção Social Especial, com equipes eficientes, com baixa rotatividade e acesso a processos formativos no âmbito da educação permanente do Suas para o combate e o enfrentamento da pobreza e demais vulnerabilidades e dos seus efeitos sobre as crianças e suas famílias, atuando na proteção integral, no fortalecimento de vínculos, na parentalidade positiva e no desenvolvimento infantil;
- Ampliar o acesso ao Auxílio Primeira Infância e fortalecer a intersetorialidade do Programa Bolsa Família, ampliando a articulação dos serviços para as crianças e suas famílias.
- Fortalecer a atenção básica ofertada às crianças de 0 a 6 anos, gestantes e famílias, organizando as ofertas de forma complementar e integrada entre os benefícios e serviços, como o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) de 0 a 6 anos e, em especial, o serviço de atenção em domicílio (Programa Criança Feliz/Primeira Infância no Suas);
- Concluir o reordenamento do Programa Criança Feliz no Suas, ampliando o alcance do programa e fortalecendo a atenção oferecida em domicílio para crianças, gestantes e famílias em situação de extrema vulnerabilidade, com ênfase na qualidade da implementação dessa oferta, considerando elementos-chave, tais como: a estratégia/metodologia(s) de atenção, a formação das equipes, a supervisão, a frequência das visitas e a integração com os demais serviços existentes no território;


- 
- Garantir financiamento contínuo e adequado para a qualificação e a expansão dos programas e serviços socioassistenciais, com prioridade para as primeiras infâncias brasileiras;
  - Incluir variável focada na ampliação da atenção à primeira infância pelos municípios, em especial para a fase de 0 a 3 anos, a chamada “primeiríssima infância”, nos mecanismos de incentivo por desempenho, como o Índice de Gestão Descentralizada (IGD);
  - Fortalecer a família como protagonista do cuidado, respeitando as diversas configurações familiares e especificidades territoriais e culturais, como no caso de povos e comunidades tradicionais e indígenas, migrantes e outros;
  - Apoiar as famílias na prevenção e no enfrentamento às violências e ao racismo;
  - Promover a articulação da PNIPI com os demais serviços da Assistência Social no território, como moradia (política habitacional para famílias de baixa renda e residentes em áreas de risco), saneamento básico, água potável, ar limpo, entre outros;
  - Manter, na rede socioassistencial, um olhar cuidadoso e de apoio às famílias extensas, principalmente avós que, nos impedimentos jurídicos de cuidados pelos pais ou em outras impossibilidades, assumem a proteção e o cuidado prolongado das crianças na primeira infância para resguardar a convivência familiar e comunitária. Para isso, é crucial avançar na regulamentação da Guarda Subsidiada, conforme previsto no Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de prevenir a ruptura dos vínculos familiares. Isso possibilitaria que as crianças permaneçam com a família extensa, recebendo os devidos apoios;
  - Promover o acolhimento familiar em famílias acolhedoras das crianças na primeira infância afastadas do núcleo familiar, por medida judicial, até que a sua família natural supere as situações que levaram ao afastamento ou que se confirme a necessidade de colocação em família adotiva por meio do Sistema Nacional de Adoção e Acolhimento (SNA). É fundamental que o acolhimento institucional seja a última alternativa para as crianças na primeira infância;
  - Articular a política e o plano nacional de cuidado com as demais políticas que, direta ou transversalmente, contribuem para que as crianças e seus cuidadores recebam a atenção zelosa em suas necessidades e segundo seus direitos;

- Ampliar e fortalecer os serviços de apoio e atenção para as mães em situação de rua com seus bebês/crianças; as crianças em situação de orfandade, em face às possíveis consequências nas dimensões físicas, emocionais e de convivência social; e as crianças cujos pais estão no sistema prisional, uma vez que a prisão dos pais, especialmente da mãe ou de ambos, traz consequências imediatas para as crianças e para o núcleo familiar acerca dos cuidados, da manutenção de vínculos familiares protetivos e saudáveis.

### c) EDUCAÇÃO

Especificamente na Educação, destaca-se a necessidade de se expandir e qualificar a oferta da educação infantil, tanto nas creches como nas pré-escolas. Nesse sentido, no âmbito da PNIPI, propõe-se o fortalecimento da Política Nacional de Educação Infantil, com o objetivo de expandir e qualificar a oferta dessa etapa, de forma colaborativa com estados e municípios. Assim, recomenda-se que esta política envolva como pontos principais:

- Criar programa de apoio à expansão e à qualificação da educação infantil, incentivando a colaboração entre estados e municípios, contendo, por exemplo:
  - Realização de levantamento local da demanda por creche para a população de até 3 anos nos municípios e, a partir dela, a elaboração de planejamento da oferta, com metas de expansão do atendimento. É importante que o MEC fomente o planejamento de expansão da oferta envolvendo, em cada território, a participação de órgãos do Sistema de Justiça, de modo a evitar ou reduzir processos de judicialização de demandas por vaga, que prejudicam a equidade no acesso. Embora o Plano Nacional de Educação estabeleça a meta de 50% das crianças na creche, sabe-se que a demanda de cada local varia conforme as características da população. Tendo em vista o melhor interesse da criança e sua família e o bom uso dos recursos locais, é prioritário que cada município identifique sua real necessidade de vagas em creches. A Lei nº 14.851/2024, recém-sancionada, representa um avanço ao dispor sobre a obrigatoriedade de criação de mecanismos de levantamento e de divulgação da demanda por vagas no atendimento à educação infantil de crianças de 0 a 3 anos, em que o governo federal tem um papel fundamental de apoio aos municípios.

- 
- Articulação com os Comitês Judiciários da Primeira Infância dos tribunais de justiça estaduais, responsáveis pela implementação da Resolução CNJ nº 470/2022, que tem entre seus objetivos a prevenção da judicialização;
  - Mapeamento das crianças de 4 e 5 anos que ainda não estão frequentando a pré-escola, com promoção de busca ativa a partir de protocolos intersetoriais.
  - Instituir mecanismo de financiamento complementar ao Fundeb para apoiar os municípios na garantia do atendimento em creches de qualidade para crianças em situação de maior vulnerabilidade, como no Programa Brasil Carinhoso;
  - Aperfeiçoar a formação inicial de professores e apoiar as redes na formação continuada voltada para o desenvolvimento infantil integral;
  - Aprimorar a avaliação na educação infantil dentro do Saeb, a partir de amplo debate, adaptando e testando modelos de mensuração da qualidade da educação infantil utilizados em outros países<sup>2</sup>, bem como experiências já implementadas no Brasil<sup>3</sup>. Divulgar essas informações por municípios para que, assim, as redes possam atuar na melhoria de seus indicadores;
  - Fortalecer a implementação da Base Nacional Comum Curricular da Educação Infantil e adotar os documentos nacionais sobre normas de qualidade na educação infantil no processo de monitoramento e avaliação. Dentre eles, vale destacar as Diretrizes Curriculares Nacionais do Conselho Nacional de Educação; os Parâmetros de Qualidade da Educação Infantil, criado, em 2006, pelo Ministério da Educação, e as Diretrizes Operacionais da Educação Infantil, que está em fase de finalização em 2024;
  - Fortalecer o Programa Nacional de Alimentação Escolar;
  - Assegurar a criação de creches e pré-escolas com pátios naturalizados que favoreçam interações com a natureza, desenvolvimento motor e sensorial;
  - Ampliar e aprimorar a rede de creches rurais, situadas em regiões de alta vulnerabilidade social e econômica;

---

**2** Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000248053>.

**3** Disponível em: <https://www.fmcsv.org.br/pt-BR/biblioteca/estudo-nacional-qualidade-educacao-infantil/>.

- Acompanhar os dados de inclusão, permanência e aprendizagem das crianças com deficiência na pré-escola;
- Garantir os cuidados necessários aos estudantes com deficiências de qualquer natureza; transtornos do espectro do autismo e altas habilidades, incluindo o diagnóstico e atendimento precoces e prioritários, como fundamentais ao desenvolvimento das competências básicas e para assegurar os direitos previstos em legislação para cada uma dessas crianças;
- Incorporar a educação infantil, com suas especificidades, nos programas federais considerados estratégicos, tais como o Criança Alfabetizada, a Escola em Tempo Integral; o PNLD, entre outros.

#### d) PROTEÇÃO E JUSTIÇA


Além das três áreas prioritárias apresentadas acima, é importante que a Política Nacional Integrada para a Primeira Infância induza a implementação da Lei da Escuta Protegida (Lei nº 13.431/2017), que organiza a atuação de todos os setores e órgãos de atendimento para **evitar a revitimização e garantir a proteção integral** de crianças e adolescentes vítimas e testemunhas de violências.

Seguindo a lógica da atuação intersetorial e integrada, a coordenação da rede de proteção deve ficar a cargo do **Comitê Intersetorial Municipal** para garantir a efetividade de todos os atendimentos que cada criança e sua família precisam receber, de maneira complementar entre um e outro. A rede local deve ser capaz de articular as mudanças necessárias ao bem-estar da criança, no caso de violações de direitos de qualquer natureza. Esse é o caso, por exemplo, do atendimento educacional e psicossocial, que, nos casos de intercorrências, precisa trabalhar em conjunto no monitoramento do bem-estar da criança ao longo do tempo e, se necessário, voltar a encaminhá-la para serviços de apoio com agilidade. Na área de Justiça e Segurança, recomenda-se:

- Proteger as crianças, de todas as infâncias, contra toda a forma de violência, abuso, exploração, omissão e abandono;

**4** Hathaway, Bill. "Implicit bias may help explain high preschool expulsion rates for black children." *Yale News* (2016). Disponível em: <https://news.yale.edu/2016/09/27/implicit-bias-may-explain-high-preschool-expulsion-rates-black-children>.



- 
- Preparar e estruturar a rede socioassistencial para a identificação e a intervenção precoce em situações de violência doméstica;
  - Promover uma política antirracista transversal a todas as áreas<sup>4</sup>;
  - Proteger as crianças dos riscos do meio digital.

Na área de Segurança Pública:

- Prever espaços e profissionais adequados e qualificados para a coleta, guarda provisória e preservação de material com vestígios de violência que serão realizadas pelo Instituto Médico Legal (IML) ou por serviço credenciado do sistema de saúde mais próximo, que entregará o material para perícia imediata<sup>5</sup>;
- Realização do Depoimento Especial de Crianças e Adolescentes na Segurança Pública por profissionais capacitados no Protocolo Brasileiro de Entrevista Forense com Crianças e Adolescentes Vítimas ou Testemunhas de Violência e espaços adequados.

Na área de Justiça:

- Implementação de salas para o Depoimento Especial, inclusive nas varas criminais.

Na área de Educação:


- Efetivar os mecanismos de proteção previstos na legislação e garantir que a escola, em toda a Educação Básica, empregue estratégias de prevenção à violência sexual. Que o tema seja tratado no currículo de forma transversal e de acordo com a compreensão da faixa etária, de maneira contínua e com a parceria entre a família e a sociedade civil para apoiá-la.

Para as empresas:

- As empresas que criam e disponibilizam as plataformas digitais têm a responsabilidade de orientar os usuários e famílias, oferecendo recursos de segurança e informações sobre como mediar o acesso dos mais jovens e de como limitar a presença de crianças em espaços nos quais não deveriam estar.

---

<sup>5</sup> Lei nº 13.431, de 4 de abril 2017. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13431.htm).




### **3. Fortalecer instrumentos de comunicação com as famílias e cuidadores** *de modo a apoiá-los na jornada de atenção à primeira infância, a partir do aprimoramento da Caderneta da Criança em versão física e criação da versão digital.*

Como terceiro pilar da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância está a comunicação direta com as famílias para apoiá-las no seu papel de cuidar, proteger, educar e promover o desenvolvimento de cada criança. Essa comunicação deve acontecer de forma integrada e sinérgica no contato da família com cada serviço. É fundamental ter em vista que a família – em qualquer modelo de configuração – é a fonte primeira e permanente de afeto, estímulos e interações com a criança na primeira infância. Por isso, é preciso garantir que chegue até ela toda gama de informações de qualidade sobre o desenvolvimento infantil e o papel do adulto nesse processo; sobre a importância da vacinação, dos marcos de desenvolvimento, da amamentação e da nutrição de qualidade, a razão pela qual deve-se evitar qualquer tipo de violência – mesmo verbal – perto da criança; entre outros aspectos. É fundamental, ainda, comunicar e dar suporte para cuidar da saúde mental do cuidador.

O diagnóstico de uma série de programas, entre eles, o de visitação familiar, mostra que a conscientização das famílias sobre a importância dos primeiros anos de vida, do cuidado, do estímulo, do afeto, são promotores de mudanças de comportamento na família, com impacto positivo no dia a dia da criança em diferentes aspectos do desenvolvimento e, também, de práticas como melhoria de aspectos nutricionais, maior frequência aos serviços de saúde, maior participação nas atividades educacionais, menos uso de práticas punitivas, entre outros.

É importante, ainda, que a PNIPi disponha de mecanismo que comunique aos cuidadores das crianças a jornada de atendimento nos serviços públicos aos quais cada criança tem direito de acessar nos primeiros anos de vida para um desenvolvimento pleno.

O Brasil conta atualmente com a Caderneta da Criança, um instrumento bem estruturado que já aponta nessa direção. Criada em 1984, desde 2017 a Caderneta incorpora elementos da Educação e Assistência Social, dando um primeiro passo em direção à intersetorialidade. Há, contudo, a necessidade de aprofundar o uso desse instrumento como alavanca para a promoção do desenvolvimento infantil, extrapolando a adoção mais disseminada de registros de aspectos biológicos da criança, como peso e altura, ou, ainda, o controle de vacinação.



Recomenda-se que a PNPI institua uma versão atualizada do atual instrumento, com mudanças estruturais, de acordo com os objetivos da política. Aqui propõe-se:

1. Fortalecimento desse instrumento na dimensão intersetorial, tornando-o um meio de conexão entre os diferentes serviços;
2. Melhorar sua capacidade de uso pelas famílias como um instrumento de apoio para promover o cuidado e o desenvolvimento da criança;
3. Garantir a regularidade de sua distribuição para todas as crianças, com prioridade para aquelas inseridas nos programas sociais.


A nova versão da Caderneta da Criança deve partir da experiência acumulada deste instrumento, ampliando, porém, o seu papel de orientação às famílias, para envolver todas as dimensões do cuidado integral. É importante que ela seja disponibilizada na versão física e digital, como no formato de aplicativo para *smartphones*, de modo a alcançar todas as famílias com crianças na primeira infância. É fundamental que a Caderneta da Criança siga uma diretriz de linguagem simples e acessível, além de ter o foco em garantir a boa experiência do usuário. A seguir, apresentamos alguns pontos de atenção para o uso efetivo da nova versão desse instrumento:

- Incorporar elementos de orientação e, também, de espaços para anotações feitas diretamente pela família, que favoreçam a aproximação da caderneta do seu dia a dia, o que promoverá um valor afetivo desse instrumento. Alguns exemplos do que poderia ser incorporado são registros de momentos especiais na vida da criança e da família, como a primeira palavra, quando engatinhou, o primeiro passo, o primeiro dia na creche, os alimentos favoritos, os livros e brincadeiras preferidas etc.;
- Criar incentivos para que os serviços fortaleçam a vigilância do desenvolvimento infantil e reforcem o uso da caderneta como ferramenta de registro e de comunicação com as famílias e entre os serviços;
- Criar incentivos ligados ao uso do instrumento. Por exemplo, os registros de atendimentos realizados em serviços de várias áreas podem ser considerados para as condicionalidades de benefícios e/ou incentivos em programas sociais ou mesmo para a priorização de atendimentos;
- Por fim, é importante que se construa um caminho de ofertas essenciais para a criança (inicialmente, na Saúde, na Educação e na Assistência Social), de forma participativa com as áreas e a escuta das próprias famílias.

O objetivo dessa construção, que poderia ser chamada de “Caminho da Criança”, é orientar as famílias de forma bastante clara sobre os serviços e políticas para garantir o cuidado integral em cada uma das etapas da primeira infância. Há diferentes experiências já consolidadas nesse sentido, como as rotas integrais de atenção da Colômbia e México ou a jornada de ofertas básicas do município de São Paulo. O propósito desse tipo de ferramenta é deixar claro às famílias e aos próprios serviços públicos o que deve ser acessado por cada criança e família desde a gestação. A figura a seguir apresenta um exemplo de caminho da criança, com alguns exemplos de atenções ou ofertas por faixa etária.

**FIGURA 2:** Possível modelo para o Caminho da Criança





Nessa nova versão da Caderneta, o instrumento passa a ser uma orientação tanto para as famílias, que passam a compreender as várias dimensões de cuidados necessários e a identificar os serviços aos quais têm direito, como para os gestores públicos, que precisam focar na garantia de oferta, em seus territórios, dos serviços essenciais apresentados no Caminho da Criança.

Uma oportunidade promissora é que a ideia de reformulação da Caderneta da Criança já vem sendo discutida internamente na atual gestão do Ministério da Saúde. Seria fundamental que esse processo de aperfeiçoamento do instrumento contasse com a participação de outros ministérios envolvidos nas áreas de serviços essenciais para a primeira infância, de modo que a Caderneta consiga, de fato, representar a intersetorialidade necessária para a garantia do desenvolvimento integral das crianças, potencializando as ações setoriais de cada uma das pastas. Ademais, é importante que a discussão sobre aprimoramentos na caderneta, inclusive com a construção de modelos digitais, envolva as pastas e equipes responsáveis por sistemas de dados e tecnologia, como governo digital, por exemplo.

## IV.

# Governança para a Política Nacional Integrada para a Primeira Infância

O desenho da governança deve ter a missão de estruturar um espaço de coordenação capaz de alavancar a colaboração intersetorial e interfederativa, incluindo os diferentes setores desde o início da formulação. Nesse sentido, destacando o caráter intersetorial da política, é fundamental que a coordenação da PNIPI seja exercida por uma instância com atuação transversal e visão holística sobre o governo federal, e não por um ministério finalístico.

Uma vez que a Política Nacional Integrada envolve tantos os esforços setoriais exercidos pelos respectivos Ministérios – como Saúde, Educação, Direitos Humanos e Cidadania e Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome – quanto esforços de governança e articulação estratégica entre os diferentes setores, é importante que haja uma instância coordenadora da PNIPI garantindo a integração das ações e a pactuação interministerial de uma agenda comum para a primeira infância no Brasil, com compartilhamento de metas, planejamentos e ações, por exemplo.


*O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) dispõe sobre a governança da política e suas atribuições da seguinte forma:*

*Art. 7º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir, nos respectivos âmbitos, comitê intersetorial de políticas públicas para a primeira infância com a finalidade de assegurar a articulação das ações voltadas à proteção e à promoção dos direitos da criança, garantida a participação social por meio dos conselhos de direitos.*

*§ 1º Caberá ao Poder Executivo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios indicar o órgão responsável pela coordenação do comitê intersetorial previsto no caput deste artigo.*

*§ 2º O órgão indicado pela União nos termos do § 1º deste artigo manterá permanente articulação com as instâncias de coordenação das ações estaduais, distrital e municipais de atenção à criança na primeira infância, visando à complementaridade das ações e ao cumprimento do dever do Estado na garantia dos direitos da criança.*

Dessa forma, a criação do Comitê Intersetorial é prioritária. A partir de uma análise de papéis e responsabilidades dos órgãos do Poder Executivo Federal, identificamos dois possíveis caminhos para a plena efetivação da coordenação desse espaço estratégico. O primeiro deles seria a instituição do Comitê Intersetorial de Primeira Infância, com a coordenação da Casa Civil.



Outra possibilidade estaria na criação de uma Secretaria Nacional da Primeira Infância, dentro da estrutura da Presidência, que passaria a coordenar a articulação intersetorial nos ministérios. Neste caso, o Comitê Intersetorial de Primeira Infância passa a reportar-se à Secretaria.

Já em termos de composição, é importante que o comitê intersetorial tenha, no mínimo, representação dos setores responsáveis por políticas direcionadas diretamente às crianças e suas famílias, incluindo, necessariamente, as pastas da Saúde, da Educação, do Desenvolvimento Social, das Mulheres, dos Povos Indígenas, da Igualdade Racial, dos Direitos Humanos e Cidadania, da Justiça, da Segurança Pública, da Cultura, do Trabalho e Emprego, de Cidades e de conselhos e entidades representativas da sociedade que trabalham na defesa dos direitos das infâncias, como o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), e de representantes dos demais entes federados (estados, Distrito Federal e municípios).

É extremamente importante considerar que o comitê deve atuar não só em favor de uma melhor articulação entre as ações dos diversos setores, mas, também, no fortalecimento das ações setoriais. Isso significa esforços paralelos de integração e fortalecimento da primeira infância em cada ministério.

O Comitê também deve servir de alavanca para uma maior colaboração entre União, estados e municípios em favor da primeira infância. Nesse contexto, deve-se criar e fortalecer fóruns federativos que permitam um verdadeiro diálogo entre governos federal e subnacionais, e a pactuação de ações e metas que considerem as necessidades e interesses de estados e municípios, bem como a autonomia a eles conferidas para a implementação das políticas e serviços em seus territórios. É fundamental também que ocorra a criação de Comitês Intersetoriais de Primeira Infância nos entes subnacionais para a implementação da PNIPI e que estados e municípios avancem na construção dos respectivos planos de primeira infância de acordo com o previsto no Marco Legal. A partir desses fóruns, a coordenação federal deve estabelecer, em conjunto com os ministérios, formas de colaboração e indução, levando em conta a oferta de apoio técnico e financeiro aos entes subnacionais.

Como forma de indução e apoio aos municípios, o governo federal poderia estabelecer um modelo de premiação, a partir de critérios de ampliação e qualificação do atendimento à primeira infância em seus territórios. Assim, municípios que priorizam o investimento nesse público e melhorarem indicadores nas áreas de cuidado integral poderão ser priorizados na transferência voluntária de recursos do governo federal, na concessão de avais, nas garantias e subvenções pela União e na concessão de empréstimos e de financiamentos por instituições financeiras federais aos municípios.



## Considerações finais


O Brasil precisa avançar na garantia dos direitos das crianças na primeira infância, sobretudo enfrentando a imensa desigualdade social. Os atuais índices de mortalidade infantil, de acesso à educação, de violência doméstica e de insegurança alimentar, entre outros, evidenciam que as crianças pretas, pardas e em situação de pobreza, juntamente com minorias – como refugiados, crianças indígenas ou quilombolas e crianças com deficiências – são as maiores vítimas das diferenças de acesso a serviços e a oportunidades. Essa é uma marca histórica deste país e também um retrato do presente, até agora.

As ações propostas neste documento, contudo, são capazes de interromper o ciclo de vulnerabilidade que atravessa gerações e de mudar essa história. Experiências de diferentes locais do mundo mostram, com dados avaliados, que o investimento numa primeira infância bem cuidada é a medida mais eficaz para acabar com a pobreza intergeracional e dar oportunidades equânimes de desenvolvimento a todas as crianças, independentemente de sua classe social, da cor de sua pele, de seu histórico familiar ou do local de seu nascimento.

O artigo 227 da Constituição Federal coloca a criança como prioridade absoluta. Por sua fase peculiar de desenvolvimento e a importância desse período para que ela alcance seu maior potencial, a criança, na primeira infância, é, portanto, a prioridade dentro da prioridade. Não é questão de escolher um grupo a outro. Trata-se de cuidar do ponto de início, o mais frágil e delicado, que são as crianças de até 6 anos. É importante ressaltar que, ao colocar as lentes da primeira infância no desenho de estratégias e na escolha de investimentos, o Estado está cuidando e desenvolvendo todas as infâncias, reduzindo desigualdades. O sistema de saúde adequado para cuidar e desenvolver a criança dessa fase estará mais bem preparado para atender a todas as demais faixas etárias. A praça pública e a calçada adequadas para uma criança de três anos caminhar e brincar é, também, a área preparada para que todas as crianças, adultos e idosos usufruam. Escolher a primeira infância também beneficia a todos.

A primeira infância é uma fase da vida que carrega em si a peculiaridade de ser multissetorial – ela precisa, necessariamente, da união de várias áreas para ser efetivamente e integralmente cuidada – e de demandar não só a atenção à criança, mas, também, à sua família e a todo o entorno. Sem cuidar dos





adultos responsáveis, não há como zelar por essa infância. E sem prover o que é necessário para essa família morar, trabalhar, ter saúde e viver, não há como cuidar nem dos adultos nem das crianças. Por um lado, tudo isso torna os cuidados com a primeira infância mais desafiadores. Afinal, não se trata de tocar um ou dois instrumentos. É preciso reger uma orquestra completa para cuidar dessa fase da vida e tudo o que ela implica. A recompensa, entretanto, é que os ganhos são exponenciais e ultrapassam a altura dos desafios.

Ao dar a cada família a estrutura necessária para cuidar bem de sua criança, o país cria as condições para que ela se desenvolva física, mental e psicologicamente, proporcionando-lhe mais educação, saúde e oportunidades ao longo da vida. Essa criança terá muito mais chances de escrever uma história diferente daquela de seus pais e quebrar o ciclo intergeracional de miséria para ela e para as suas próximas gerações.

Ao criar a estrutura necessária para a atenção integral da primeira infância, o governo estará, necessariamente, desenvolvendo a experiência e a tecnologia da ação intersetorial e interfederativa nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal –, duas habilidades perseguidas por gestores de todo o mundo. Todas as áreas da política pública poderão, a partir de então, se beneficiar desse aprendizado, dando início a um ciclo virtuoso de disseminação da lógica intersetorial e interfederativa para a gestão pública, de maneira generalizada.

Ao investir na criação e implementação de uma Política Nacional Integrada para a Primeira Infância, portanto, o país estará colocando em curso uma ampla e efetiva estratégia de combate às desigualdades, ao mesmo tempo que irá preparar a máquina pública para trabalhar de forma colaborativa em prol, não só da primeira infância, mas de toda a sociedade.

O convite deste Grupo de Trabalho ao Excelentíssimo Senhor Presidente da República e seus ministros é para colocar esta política em curso ainda neste ano, 2024, antes da primeira reunião de Cúpula do G20 presidida pelo Brasil, tornando-se, assim, o primeiro país a adotar a atenção à primeira infância como “carro-chefe” na estratégia do combate à pobreza, à fome e às desigualdades. Não há melhor momento para combater as iniquidades do que assim que elas se iniciam – e isto significa, para tanta gente, assim que se nasce. Por isso, reiteramos: façamos do Brasil o país da primeira infância!

# Expediente

## ELABORAÇÃO

Relatoria técnica do Grupo de Trabalho Primeira Infância do Conselho de Desenvolvimento Econômico Social Sustentável:

**Todos Pela Educação**

**Fundação Maria Cecília Souto**

**Vidigal**

## COORDENAÇÃO

**Priscila Cruz**

Coordenadora do GT Primeira Infância e presidente-executiva do Todos Pela Educação

**Mariana Luz**

CEO da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

**Vital Didonet**

Representante da Rede Nacional Primeira Infância

## ORGANIZAÇÕES E ENTIDADES QUE COLABORARAM, EM CARÁTER CONSULTIVO, COM AS AÇÕES DO GT PRIMEIRA INFÂNCIA

Atricon - Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

Blavatnik School of Government

Centro de Inovação para a Educação Brasileira (Cieb)

Coalizão Brasileira Pelo Fim da Violência contra Crianças e Adolescentes

Conselho Nacional de Educação

Conselho Nacional de Justiça

Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde - Conasems

Conselho Nacional de Secretários de Saúde - Conass

Conselho Nacional da Criança e do Adolescente - Conanda

Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

Fundação Van Leer

Fundação Bracell

Fundação José Luiz Egydio Setúbal

Frente Parlamentar Mista da Primeira Infância

Frente Nacional de Prefeitas e Prefeitos - FNP

Instituto Alana

Instituto Articule

Instituto Avisa Lá

Instituto da Infância (Ifan)

Instituto PIPA

Instituto Rodrigo Mendes

Itaú Social

Núcleo Ciência Pela Infância

Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)

Pacto Nacional Pela Primeira Infância

Projeto TEA

Rede Nacional Primeira Infância

UNAS Heliópolis

Unesco

União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime)

Unicef

## ESPECIALISTAS, GESTORES E INTEGRANTES DO CDESS QUE COLABORARAM, EM CARÁTER CONSULTIVO, COM AS AÇÕES DO GT PRIMEIRA INFÂNCIA:

Adrian Rosengardt

Adriana Friedmann

Adriana Uemori

Alejandra Meraz Velasco

Alessandra Gotti

Alessio Costa Lima

Aline Gurgel

Aline Martins

Ana Claudia Cifali

Ana Cláudia de Arruda Leite

Ana Luiza Buratto

Ana Paula Matias

Ana Valeska do Amaral

André Luiz Gonçalves

Andréia Neres Ferreira

Angelita Hermann

Antônia Aparecida Quintão

Bernardo Aguilar Montiel

Carol Borges

Carolina Drügg

Carolina Terra

Carolina Velho

Cezar Miola

Cilene Salomão

Cisele Ortiz

Claudia Costin

Claudia Freitas Vidigal

Claudia Mascarenhas

Claudio Soriano  
Constanza Liliانا Alarcón Párraga  
Cristiane Martins Pantaleão  
Cristina Cordeiro  
Daniela Santos  
David Moisés  
Desirée Ruas  
Edinaldo César Santos Junior  
Eduardo Chaves  
Eliane Cavalleiro  
Elisa Costa  
Fábio Paes  
Fernanda Seidel Oliveira  
Fernando Abrucio  
Flávia Marçal  
Flávio Debique  
Francinete Carvalho  
Gabriel Chalita  
Gabriela Aguiar  
Gabriela Dal Forno Martins  
Guilherme Soares  
Halim Girade  
Heloisa Oliveira  
Humberto Balthar  
Isabella Henriques  
Itamar Batista  
Ivânia Ghesti  
Julia Sant'Anna  
Jurandir Frutuoso  
Laurenice Castro  
Leo Richer  
Ligia Moreiras

Liliane Penello  
Livia Palmieri  
Lucas José Lopes  
Luciana Lima  
Lucimar Dias  
Luís Cipriano  
Luzia Laffitte  
Magali Basile  
Manoel Humberto Gonzaga Lima  
Marcia Suzana  
Marcia Woods  
Maria Estela Ortiz  
Maria Julia Garcete Yegros  
Maria Thereza Marcílio  
Maristela Cizeck  
Mariza Abreu  
Martinha Dutra  
Mary Young  
Naercio Menezes-Filho  
Neca Setubal  
Osmar Terra  
Onélia Santana  
Paula Dantas  
Patricia Mota Guedes  
Pedro Hartung  
Pedro Ivo  
Rafael Lane  
Ranilson Ramos  
Rita de Cácia da Silva  
Rita Potyguara  
Rodrigo Mendes  
Rogério Moraes

Rosane Romanini  
Rosier Custódio  
Saulo Mesquita  
Solidade Menezes  
Sônia Bridi  
Sophia Rebehj  
Suely Melo de Castro Menezes  
Teresa Leitão  
Thanandra Dias  
Valdiosmar Vieira Santos  
Vital Didonet  
Zacharias Calil

**MINISTÉRIOS QUE  
CONTRIBUÍRAM COM AS  
DISCUSSÕES TÉCNICAS  
PROMOVIDAS PELO GT PRIMEIRA  
INFÂNCIA:**

Ministério da Casa Civil  
Ministério da Saúde  
Ministério do Desenvolvimento Social  
Ministério da Educação  
Ministério da Justiça e Segurança  
Pública  
Ministério dos Direitos Humanos e  
Cidadania  
Ministério das Cidades  
Ministério da Gestão e Inovação  
Ministério do Esporte

