



**VI CONGRESSO INTERNACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL:
DESAFIOS CONTEMPORÂNEOS
VII SEMINÁRIO NACIONAL DE TERRITÓRIO E GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS
VI CONGRESSO DE DIREITO À CIDADE E JUSTIÇA AMBIENTAL**

Eixo temático: Gestão de Políticas Sociais

Planos municipais pela primeira infância como estratégias de políticas públicas?

Maria Cristina Piana¹
Lúcia Aparecida Parreira²

Resumo: Este estudo analisa a centralidade da primeira infância nas políticas públicas, compreendendo-a como resultado de avanços científicos e expressão das contradições sociais que historicamente marginalizam essa etapa da vida. Embora haja reconhecimento de que os primeiros anos são decisivos para o desenvolvimento humano, persistem profundas desigualdades no acesso a condições dignas de cuidado, proteção e estímulo. O investimento econômico revela o paradoxo da infância subordinada ao capitalismo. Nesse contexto, os Planos Municipais pela Primeira Infância são compreendidos como instrumentos políticos, cuja efetividade depende da intersetorialidade, participação social e compromisso com a garantia dos direitos das crianças.

Palavras-chave: Políticas públicas; primeira infância; plano municipal; direitos sociais.

Abstract: This study analyzes the centrality of early childhood in public policies, understanding it not only as the result of scientific advances but also as an expression of the social contradictions that have historically marginalized this stage of life. Although there is broad recognition that the early years are decisive for human development, profound inequalities persist in access to adequate conditions of care, protection, and stimulation. Economic investment reveals the paradox of childhood subordinated to capitalism. In this context, Municipal Early Childhood Plans are understood as political instruments whose effectiveness depends on intersectoral coordination, social participation, and a commitment to guaranteeing children's rights.

Keywords: Public policies; early childhood; municipal plan; social rights.

1. INTRODUÇÃO

A infância tem um lugar central no ordenamento jurídico e nas agendas públicas brasileiras, sendo reconhecida como fase fundamental para o desenvolvimento humano e para a construção de uma sociedade mais justa e democrática. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao instituir o princípio da prioridade absoluta, consolidou a criança e o adolescente como sujeitos de direitos, impondo ao Estado, à família e à sociedade a responsabilidade compartilhada pela garantia de sua proteção integral. Esse marco representou

¹ Assistente Social e Pedagoga, Unesp, campus de Franca, docente do Curso de Serviço Social e do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, doutora em Serviço Social e e-mail: cristina.piana@unesp.br.

² Pedagoga, Advogada, Centro Universitário Barretos (UniBarretos), coordenadora e docente universitária, coordenadora pedagógica do Colégio Barretos, doutora em Serviço Social e e-mail: lucia@unibarretos.com.br.



um avanço significativo no campo dos direitos sociais, ao romper com perspectivas assistencialistas e ao afirmar a infância como uma etapa da vida que requer políticas públicas universais, integradas e permanentes.

Entretanto, a efetivação desses direitos ocorre em um contexto marcado por profundas desigualdades sociais, econômicas, territoriais e raciais, que limitam o acesso de milhares de crianças a condições básicas de sobrevivência e desenvolvimento. A pobreza, a insegurança alimentar, a precariedade habitacional, a ausência de saneamento básico e as fragilidades nos serviços de saúde, educação e assistência social revelam que, apesar dos avanços normativos, a infância ainda é vivenciada de forma desigual no Brasil. Essas contradições evidenciam que a garantia formal de direitos não se traduz automaticamente em sua concretização material.

Nesse cenário, as políticas públicas para a infância são fundamentais para articular ações intersetoriais capazes de enfrentar as múltiplas dimensões da vulnerabilidade social. Princípios como a proteção integral, a equidade, a intersetorialidade e a participação social orientam a formulação dessas políticas, enquanto prioridades como a primeira infância, a prevenção das violências, o fortalecimento das famílias e o acesso à educação de qualidade configuram-se como eixos estruturantes. Contudo, a fragmentação das ações, a descontinuidade administrativa, o subfinanciamento e a fragilidade na gestão pública permanecem como desafios que comprometem sua efetividade.

Nesse sentido, os Planos Municipais pela Primeira Infância configuram-se como ações estratégicas para a consolidação de uma política pública comprometida com a garantia de direitos e com a superação das desigualdades que atravessam a infância. Mais do que instrumentos normativos, esses planos expressam escolhas políticas e éticas, ao orientar a atuação intersetorial dos diferentes órgãos e serviços, definir prioridades, estabelecer metas e promover o acompanhamento das ações no território. Sua efetividade, contudo, depende do fortalecimento da gestão pública, da participação social e do financiamento adequado, para que deixem de ser apenas documentos formais e se tornem, de fato, mecanismos de transformação social e de promoção do desenvolvimento integral das crianças.

2. PRIMEIRA INFÂNCIA COMO BASE DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

A primeira infância, compreendida como o período que vai da gestação até os seis anos de idade, é considerada pela neurociência e pelas ciências do desenvolvimento humano como a fase mais sensível e determinante da vida. Nesse intervalo, o cérebro humano atinge níveis de plasticidade extraordinários, o que significa que os estímulos e interações vivenciados nesse período podem moldar profundamente a arquitetura cerebral e influenciar, de forma permanente, aspectos emocionais, cognitivos e comportamentais do indivíduo (Shonkoff et al., 2012).

Segundo Heckman (2006), prêmio Nobel de Economia, os investimentos realizados na primeira infância apresentam maior retorno social e econômico do que aqueles feitos em fases posteriores da vida. Para o autor, o desenvolvimento de habilidades cognitivas e socioemocionais



nos primeiros anos está diretamente relacionado com o desempenho escolar, empregabilidade, produtividade e até mesmo com a saúde física e mental na vida adulta. A chamada “equação de Heckman” tornou-se uma das principais bases empíricas para justificar a priorização de políticas públicas nessa etapa.

Além da dimensão econômica, o aspecto ético é fundamental na defesa da primeira infância como prioridade. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 227, consagra o princípio da prioridade absoluta à criança, exigindo da família, da sociedade e do Estado ações que assegurem seus direitos fundamentais. O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), por sua vez, reforça essa diretriz ao garantir proteção integral e condições para o desenvolvimento físico, mental, moral, espiritual e social (Brasil, 1990).

No campo da psicologia do desenvolvimento, autores como Vygotsky (1998) e Bronfenbrenner (1996) destacam que o desenvolvimento infantil é produto de múltiplas interações entre o sujeito e os sistemas sociais que o cercam. A teoria bioecológica de Bronfenbrenner, por exemplo, ressalta a importância do ambiente imediato da criança — família, escola, comunidade — como influenciadores fundamentais de seu crescimento, especialmente nos primeiros anos de vida.

A neurociência, por sua vez, tem confirmado que os vínculos afetivos seguros, a nutrição adequada, a estimulação sensorial e a ausência de estresse tóxico são elementos essenciais para o desenvolvimento neurológico saudável. Estudos de Nelson et al. (2007) demonstram que a negligência, a violência e a ausência de cuidados responsivos nos primeiros anos podem provocar atrasos cognitivos e alterações estruturais irreversíveis no cérebro da criança.

A literatura científica também evidencia que a desigualdade social exerce efeitos devastadores sobre a infância. Dados recentes indicam que, em países de baixa e média renda, cerca de 250 milhões de crianças menores de cinco anos — aproximadamente 43% dessa população — ainda estão em risco de não alcançar seu pleno potencial de desenvolvimento, em decorrência de fatores como pobreza, desnutrição, acesso limitado a serviços de saúde e educação e ambientes familiares e comunitários instáveis. Estimativas globais mais recentes indicam ainda que mais de 400 milhões de crianças vivem em situação de pobreza multidimensional, sem acesso adequado a necessidades essenciais como nutrição, saneamento e proteção social, evidenciando a persistência de desigualdades estruturais que comprometem trajetórias de vida desde os primeiros anos (UNICEF; World Bank, 2024).

No Brasil, embora tenha havido redução da pobreza em 2024, com a proporção da população vivendo abaixo da linha de pobreza caindo para cerca de 23,1% e a extrema pobreza para 3,5%, ainda persiste um contingente expressivo de famílias em situação de vulnerabilidade, o que impacta diretamente o desenvolvimento infantil no presente e reproduz desigualdades estruturais. Esses dados sublinham a urgência de políticas públicas integradas e territorializadas para mitigar os efeitos das desigualdades e promover condições reais de bem-estar para todas as crianças (IBGE, 2024).

A Fundação Maria Cecília Souto Vidigal (2023), em parceria com o Ministério da Saúde



e o UNICEF, desenvolveu o Projeto PIPAS, que reúne indicadores de desenvolvimento infantil nas capitais brasileiras. Os resultados apontam que crianças que vivem em contextos vulneráveis apresentam escores significativamente mais baixos nos domínios de linguagem, cognição e habilidades socioemocionais, demonstrando a importância de intervenções precoces e focalizadas.

Nesse contexto, a garantia de direitos desde a primeira infância se configura não apenas como um dever legal, mas como uma estratégia de justiça social e de promoção da equidade. A infância deve ser compreendida como um bem público, cuja proteção e desenvolvimento são responsabilidade coletiva, envolvendo o Estado, a sociedade civil, os cuidadores e os próprios profissionais das áreas de saúde, educação e assistência social.

O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) reforça essa compreensão ao estabelecer diretrizes para políticas públicas intersetoriais e integradas, com base nos direitos à convivência familiar e comunitária, ao brincar, à escuta qualificada e à formação de profissionais que atuam com crianças. Essa legislação é pioneira ao reconhecer a especificidade das infâncias e a necessidade de políticas centradas na criança.

A concepção de desenvolvimento integral adotada pelo Marco Legal e por organismos internacionais, como a OMS e o UNICEF, fundamenta-se no Nurturing Care Framework, que propõe cinco domínios essenciais: boa saúde, nutrição adequada, oportunidades de aprendizagem, proteção e segurança, e cuidados responsivos. Esses pilares devem ser trabalhados de forma articulada para garantir que todas as crianças alcancem seu pleno potencial (WHO; UNICEF, 2018).

É nesse sentido que a formulação de Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI) assume papel estratégico na efetivação dos direitos das crianças. Os planos têm a função de organizar as ações do poder público com base em diagnósticos, metas e responsabilidades claras, promovendo uma gestão orientada para resultados e centrada na criança como sujeito de direitos.

Vários municípios elaboraram seus planos por meio de um processo participativo robusto, com escutas ativas de crianças, famílias e profissionais, o que contribuiu para a formulação de propostas coerentes com as demandas locais. Tais experiências corroboram a importância de se considerar as vozes das crianças e dos territórios na construção de políticas públicas eficazes.

A escuta qualificada das crianças na elaboração do PMPI revela um avanço civilizatório no planejamento público. Trata-se de reconhecer a criança como sujeito político e social, com capacidade de expressão e participação, em consonância com a Convenção dos Direitos da Criança da ONU e com a doutrina da proteção integral consagrada no ECA.

É preciso ressaltar que o desenvolvimento infantil não se resume à escolarização precoce ou à aquisição de habilidades cognitivas formais. O brincar, o afeto, a convivência familiar e comunitária e a exploração sensorial do mundo são dimensões igualmente fundamentais. Como lembra Vygotsky (1998), o desenvolvimento das funções psicológicas superiores se dá nas interações sociais mediadas, o que destaca o papel do ambiente e das



relações interpessoais na construção do conhecimento.

A literatura também aponta para os impactos da exposição precoce às tecnologias digitais na infância. Segundo a Sociedade Brasileira de Pediatria (2019), o uso excessivo de telas está associado a atrasos na linguagem, distúrbios do sono e dificuldades de autorregulação emocional, especialmente em crianças menores de três anos. Alguns planos municipais incorporaram esse debate ao propor ações voltadas à promoção de ambientes saudáveis e ao uso consciente das tecnologias.

Outro aspecto relevante é o papel da família no desenvolvimento infantil. Estudos demonstram que a presença de figuras cuidadoras afetivas e estáveis é um fator de proteção decisivo para o crescimento saudável da criança, mesmo em contextos de vulnerabilidade. Políticas de fortalecimento das famílias, como programas de visitas domiciliares, apoio à parentalidade e transferências de renda condicionadas, são fundamentais nesse sentido (Britto et al., 2017).

A intersetorialidade também se apresenta como conceito-chave na promoção do desenvolvimento infantil. A atuação coordenada entre as áreas de saúde, educação, assistência social, cultura e urbanismo é condição essencial para a construção de uma rede de cuidado que respeite a complexidade das infâncias. Os planos municipais precisam refletir essa lógica integrada, rompendo com práticas setoriais fragmentadas.

No campo educacional, a educação infantil desempenha papel crucial no desenvolvimento global da criança. As creches e pré-escolas são espaços de socialização, estimulação e proteção, devendo ser estruturadas com qualidade, intencionalidade pedagógica e vínculos afetivos. O acesso universal e equitativo à educação infantil é uma meta prioritária do PMPI de Franca, alinhando-se ao Plano Nacional de Educação (PNE) e ao Plano Municipal de Educação (PME).

Reconhecer a primeira infância como fase decisiva do desenvolvimento humano implica também em revisitar os marcos do planejamento público e repensar as prioridades orçamentárias. Os recursos destinados à infância não devem ser vistos como despesa, mas como investimento com retorno social mensurável. A lógica do planejamento de longo prazo, como propõe o PMPI, é uma oportunidade concreta para estruturar políticas duradouras, efetivas e baseadas em evidências.

2.1 Políticas públicas para a infância e os desafios no Brasil

As políticas públicas para a infância no Brasil se estruturam sob o alicerce da doutrina da proteção integral, consagrada na Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo ECA, Lei nº 8.069/1990. Essa doutrina reconhece a criança como sujeito de direitos e estabelece que a família, a sociedade e o Estado têm o dever de assegurar, com prioridade absoluta, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária (Brasil, 1990).



O princípio da prioridade absoluta, definido no artigo 227 da Constituição, tem implicações diretas na formulação e execução de políticas públicas. Ele impõe ao Estado o dever de dar precedência à infância em todas as esferas administrativas, legislativas e orçamentárias. Isso significa que, diante de um conflito de interesses, os direitos das crianças devem prevalecer, refletindo uma escolha ética e política de proteção e valorização da infância (Brasil, 1988).

No entanto, apesar das determinações normativas, a efetivação prática desse princípio enfrenta inúmeros obstáculos no cenário brasileiro. As desigualdades regionais, a fragilidade da gestão municipal, a fragmentação das ações setoriais e os baixos investimentos nas políticas públicas voltadas à infância revelam uma distância preocupante entre os preceitos legais e a realidade social (Andion; Gonsalves; Magalhães, 2022).

A formulação de políticas públicas eficazes exige o reconhecimento da infância como prioridade transversal, perpassando os diferentes setores governamentais. Isso implica em planejamento integrado, gestão compartilhada e articulação entre os diversos níveis da federação. O Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) reforça essa visão, ao prever políticas intersetoriais que considerem a criança em sua integralidade, promovendo o direito ao brincar, à educação de qualidade, à proteção contra violências e ao desenvolvimento saudável (Brasil, 2016).

Um dos grandes avanços trazidos por essa legislação foi o fortalecimento do papel dos municípios na construção de políticas para a primeira infância. Como os entes federativos mais próximos da população, os municípios têm melhores condições de identificar as necessidades locais, ouvir as famílias e implementar ações que respeitem o contexto sociocultural de suas comunidades (Gomide; Pires, 2014).

Nesse sentido, os Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPIs) surgem como ferramentas estratégicas de planejamento público, capazes de organizar as ações municipais em torno de metas, eixos e indicadores voltados à garantia dos direitos das crianças. A elaboração desses planos deve envolver ampla participação social, incluindo a escuta das crianças e a mobilização dos conselhos de direitos, como previsto no Guia da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI, 2020).

Contudo, a construção e implementação dos PMPIs esbarram em desafios concretos enfrentados pelas administrações locais. Entre eles, destacam-se a ausência de equipes técnicas capacitadas, a instabilidade política e administrativa, a escassez de dados atualizados sobre a infância e a dificuldade de articulação entre secretarias e setores. Além disso, o orçamento municipal frequentemente não reflete as prioridades estabelecidas nos planos (Lima, 2023).

A intersetorialidade é um dos principais pilares para a efetividade das políticas públicas voltadas à infância. A integração entre saúde, educação, assistência social, cultura e urbanismo é fundamental para que a criança seja vista de forma holística. Contudo, essa articulação ainda é incipiente em muitos municípios brasileiros, exigindo mudanças na cultura administrativa e na lógica de financiamento setorial (Pinto; Martins; Leone, 2017).



Além disso, a governança das políticas públicas para a infância requer o fortalecimento dos conselhos municipais dos direitos da criança e do adolescente, instrumentos fundamentais de controle social, deliberação e monitoramento das ações do poder público. Esses conselhos precisam ser valorizados, capacitados e respeitados em sua autonomia política, garantindo sua efetiva participação nos processos decisórios (CFESS/ABEPSS, 2012).

Outro ponto crítico é o financiamento das políticas públicas voltadas à primeira infância. Embora o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e o Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016) estabeleçam a obrigatoriedade da destinação prioritária de recursos para ações voltadas às crianças de 0 a 6 anos, observa-se que os orçamentos públicos ainda são predominantemente estruturados sob uma lógica adultocêntrica e reativa. Tal lógica prioriza o enfrentamento de emergências em detrimento da prevenção, do cuidado e do desenvolvimento integral nos primeiros anos de vida (IPEA, 2020).

Importa destacar que políticas públicas para a infância não se restringem à ampliação de vagas em creches ou à provisão de benefícios assistenciais. Elas devem ser estruturadas com base em evidências científicas e diagnósticos precisos, respeitando as especificidades de cada território e assegurando a escuta ativa das crianças e de suas famílias. Essa abordagem participativa é fundamental para garantir a relevância social das ações, sua efetividade concreta e a legitimidade democrática das decisões (Koga, 2015).

A elaboração de diagnósticos situacionais territoriais se configura, portanto, como etapa indispensável no processo de planejamento. O uso qualificado de indicadores sociais, econômicos, educacionais e de saúde permite mapear vulnerabilidades, identificar desigualdades e orientar a formulação de políticas mais equitativas. Iniciativas como o Projeto Primeira Infância para Adultos Saudáveis (PIPAS), desenvolvido pela Fundação Maria Cecília Souto Vidigal em parceria com o Ministério da Saúde, têm oferecido ferramentas robustas de coleta e análise de dados, que vêm sendo incorporadas por municípios.

Outro aspecto relevante diz respeito à articulação federativa, ainda fragilizada no que se refere à agenda da primeira infância. Embora a Política Nacional pela Primeira Infância e o Pacto Nacional coordenado pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) constituam marcos relevantes na indução de políticas em todo o território nacional, sua efetividade depende de ações coordenadas entre União, estados e municípios. A superação das disputas político-institucionais e a adoção de mecanismos cooperativos são condições indispensáveis para garantir a continuidade, o financiamento e a avaliação das ações planejadas (CNJ, 2021; Lima, 2023).

A cultura institucional também exerce papel relevante na priorização da infância. Muitas vezes, os gestores públicos não internalizam a lógica de investimento social como estratégia de longo prazo. A construção de uma cultura pública que valorize o cuidado, o afeto e o brincar como dimensões legítimas da política pública é um desafio que perpassa a formação de gestores e profissionais (Lima, 2023).

Além disso, a produção científica sobre políticas públicas para a infância precisa ser fortalecida no Brasil. Embora haja avanços, os estudos ainda são concentrados em centros



urbanos maiores, e há uma carência de pesquisas aplicadas em municípios de médio e pequeno portes. Isso dificulta a replicação de boas práticas e o aprimoramento das políticas com base em evidências locais (Lima, 2023).

A disseminação de experiências exitosas, pode colaborar com outros municípios e demonstrar que é possível construir políticas públicas centradas na criança, mesmo diante de restrições orçamentárias e desafios administrativos. A valorização da primeira infância é, sobretudo, um compromisso ético com o presente e o futuro da sociedade.

É imprescindível compreender que as políticas públicas voltadas à infância não são políticas “de menor importância” ou “assistencialistas”. Elas são políticas estruturantes, capazes de transformar profundamente as condições de vida de milhões de crianças e romper com os ciclos históricos de exclusão e desigualdade. Investir na infância é investir no desenvolvimento humano, na justiça social e na construção de uma sociedade equitativa.

2.2 Marco legal da primeira infância: avanços normativos e diretrizes estruturantes

O Marco Legal da Primeira Infância, instituído pela Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016, representa um marco paradigmático no ordenamento jurídico brasileiro ao reconhecer, de maneira explícita e detalhada, os direitos das crianças de 0 a 6 anos como prioridade absoluta da política pública nacional. A legislação reafirma o que já havia sido delineado na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), porém introduz novas diretrizes, enfoques e obrigações aos entes federativos no que diz respeito à promoção do desenvolvimento integral na primeira infância (Brasil, 2016).

A promulgação do Marco Legal é resultado de um processo acumulado de mobilização social, política e técnica. Instituições como a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA), o UNICEF e diversas organizações da sociedade civil foram protagonistas na elaboração e consolidação dessa legislação. O processo participativo de sua formulação demonstra o grau de maturidade e engajamento das forças sociais na luta pelos direitos das crianças pequenas (RNPI, 2020).

Um dos principais avanços do Marco Legal da Primeira Infância é o reconhecimento da especificidade das necessidades das crianças de até seis anos de idade. A lei estabelece que as políticas públicas voltadas a essa faixa etária deve ser planejada considerando suas singularidades emocionais, cognitivas, psicossociais e físicas. Isso rompe com abordagens genéricas que, historicamente, não distinguiam adequadamente as etapas do desenvolvimento humano (Brasil, 2016).

O texto legal determina que os programas, serviços e ações destinados à primeira infância sejam organizados de forma intersetorial, com integração entre saúde, educação, assistência social, cultura, urbanismo e direitos humanos. Essa diretriz está em consonância com as orientações da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do UNICEF, que defendem uma abordagem integrada por meio do Nurturing Care Framework, centrado em cinco eixos: saúde,



nutrição, proteção e segurança, oportunidades de aprendizagem e cuidados responsivos (WHO; UNICEF, 2018; Lima, 2023).

Outro aspecto inovador do Marco Legal é a valorização do brincar como direito fundamental da criança. O artigo 14 da lei destaca que “o brincar é essencial ao desenvolvimento infantil, devendo ser assegurado pelas famílias, comunidades e pelo poder público por meio de espaços adequados, seguros e acessíveis”. A inclusão desse direito traduz uma concepção moderna da infância como tempo de experiências sensoriais, expressão emocional e formação de vínculos (Brasil, 2016).

A escuta da criança é outro princípio central da legislação. O Marco Legal determina que a criança seja ouvida em processos que lhe digam respeito, respeitando suas formas de expressão. Esse princípio, alinhado à Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU (1989), reforça a criança como sujeito ativo de direitos, capaz de participar dos processos decisórios, inclusive na construção de políticas públicas (ONU, 1989).

O fortalecimento da parentalidade e o apoio às famílias constituem também eixos fundamentais da legislação. A lei prevê a ampliação de programas de visitas domiciliares, ações de apoio psicossocial a gestantes e cuidadores, orientação sobre práticas educativas não violentas e promoção da convivência familiar. Essas medidas reconhecem que o cuidado com a criança começa com o cuidado com quem cuida, e que a família é o primeiro ambiente de desenvolvimento infantil (Britto et al., 2017).

O Marco Legal também avança ao incorporar diretrizes sobre a formação continuada de profissionais que atuam com a primeira infância. A legislação obriga que agentes da saúde, da educação, do sistema de justiça, da segurança e da assistência social recebam capacitação específica sobre os direitos e as necessidades das crianças pequenas. Trata-se de uma medida estratégica para assegurar que a abordagem técnica esteja alinhada às evidências científicas e aos A articulação entre o planejamento orçamentário e a efetivação dos direitos da criança é um ponto crucial do Marco Legal da Primeira Infância, instituído pela Lei nº 13.257/2016. A legislação determina que os recursos públicos sejam alocados prioritariamente para ações voltadas à primeira infância, devendo estar previstos nos instrumentos de planejamento e execução orçamentária, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), assegurando a efetivação do princípio da prioridade absoluta previsto na Constituição Federal (IPEA, 2020).

Outro destaque importante da Lei nº 13.257/2016 é a orientação para que os municípios elaborem seus próprios Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI), em consonância com o Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI). Essa diretriz fortalece o processo de descentralização das políticas públicas, permitindo que os entes locais formulem planos baseados em seus indicadores sociais, capacidades administrativas e demandas específicas de seus territórios (RNPI, 2020; Lima, 2023).

A Lei nº 13.257/2016 também inova ao reconhecer os direitos da criança desde a gestação. Ao incluir as gestantes como público prioritário, o texto legal estabelece medidas de



acompanhamento pré-natal, políticas de orientação sobre aleitamento materno, proteção social para gestantes em vulnerabilidade e reforço aos direitos trabalhistas das mulheres, promovendo uma perspectiva integral e preventiva de cuidado (Brasil, 2016).

Outro avanço importante previsto na legislação é a ampliação da licença-paternidade, conforme o artigo 38. O Marco Legal estimula empresas a aderirem ao Programa Empresa Cidadã, permitindo estender a licença de 5 para 20 dias. Essa medida busca fortalecer os vínculos parentais e promover a corresponsabilidade familiar nos cuidados com a criança nos primeiros dias de vida (Brasil, 2016).

A proteção contra todas as formas de violência, negligência, exploração e discriminação é um dos eixos centrais do Marco Legal. A legislação determina que o poder público promova ações preventivas, serviços especializados e campanhas de sensibilização para prevenir e enfrentar as diversas violências que afetam as crianças. Ainda, estabelece que o atendimento a crianças vítimas de violência seja realizado de forma humanizada e com escuta especializada, conforme regulamentado pela Lei nº 13.431/2017 (Brasil, 2017).

A articulação com o Sistema de Garantia de Direitos (SGD) é um aspecto estruturante da Lei nº 13.257/2016. O texto legal destaca a atuação dos conselhos tutelares, dos conselhos municipais de direitos, do Ministério Público e do sistema de justiça como agentes essenciais na implementação, monitoramento e avaliação das políticas voltadas à infância. Essa articulação fortalece a governança democrática e participativa, assegurando que os direitos previstos na legislação sejam efetivamente garantidos (Brasil, 2016).

A agenda internacional também é considerada na formulação do Marco Legal. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 4 (educação de qualidade) e o ODS 16 (promoção de sociedades pacíficas e inclusivas), estão incorporados à lógica da lei. Isso evidencia o alinhamento do Brasil com compromissos globais de promoção da infância (ONU, 2015).

A legislação também aborda a importância de espaços públicos adequados, seguros e acessíveis para a infância. A urbanização e o planejamento das cidades devem contemplar as necessidades das crianças, garantindo mobilidade segura, áreas verdes, equipamentos culturais e espaços de convivência, conforme orientações da política urbana sustentável (Barcella, 2024).

O Marco Legal se constitui, portanto, como uma base normativa que orienta o redesenho das políticas públicas sob a ótica da infância. Mais do que um conjunto de diretrizes, ele representa uma convocação à sociedade brasileira para colocar as crianças no centro da agenda pública, não como retórica, mas como prioridade política, técnica e orçamentária.

A efetivação do Marco Legal da Primeira Infância, no entanto, exige mais do que vontade normativa. Para que seus dispositivos se traduzam em mudanças concretas na vida das crianças, é necessário um conjunto articulado de condições estruturais e políticas: estrutura administrativa consolidada, capacitação técnica permanente dos profissionais envolvidos, financiamento adequado e, sobretudo, compromisso político contínuo. A simples existência da legislação não assegura sua aplicação efetiva; é imprescindível garantir a institucionalização de



suas diretrizes em planos, programas, metas e ações intersetoriais sustentadas por mecanismos de monitoramento e avaliação.

Em síntese, o Marco Legal da Primeira Infância configura-se como um dos mais avançados marcos legislativos no cenário internacional no que tange à proteção integral da criança. Sua implementação plena tem potencial para reposicionar o Brasil como referência global no cuidado com os primeiros anos de vida. Contudo, esse potencial só será concretizado se seus princípios forem efetivamente incorporados à ação pública nos territórios, por meio de políticas planejadas, financiadas e monitoradas.

3. RESULTADOS E CONCLUSÕES

A análise dos Planos Municipais pela Primeira Infância evidencia que esses instrumentos ultrapassam a condição de meros documentos técnicos, configurando-se como importantes estratégias de políticas públicas voltadas à garantia de direitos e à promoção do desenvolvimento integral das crianças. Ao reconhecer a centralidade da infância na agenda pública, esses planos reafirmam o princípio da prioridade absoluta e fortalecem a responsabilidade compartilhada entre Estado, família e sociedade, conforme preconizado no marco legal brasileiro. Contudo, sua efetividade não reside apenas na existência formal, mas na capacidade de incidir concretamente sobre as realidades sociais marcadas por desigualdades estruturais.

Os PMPI assumem papel estratégico ao promoverem a articulação intersetorial entre políticas de saúde, educação, assistência social, cultura, esporte e proteção, superando a fragmentação histórica das ações voltadas à infância. Ao estabelecer diagnósticos territoriais, metas, indicadores e mecanismos de monitoramento, esses planos contribuem para uma gestão mais integrada, orientada por evidências e sensível às especificidades locais. Dessa forma, possibilitam a construção de respostas mais adequadas às múltiplas expressões da vulnerabilidade que incidem sobre as crianças, especialmente aquelas em contextos de pobreza, exclusão e violação de direitos.

Entretanto, os Planos Municipais pela Primeira Infância também revelam contradições. Em muitos contextos, sua implementação esbarra em limitações como a descontinuidade administrativa, a fragilidade da gestão pública, o subfinanciamento das políticas sociais e a ausência de formação continuada dos profissionais envolvidos. Soma-se a isso o risco de redução desses instrumentos a práticas burocráticas, desvinculadas de processos participativos e do controle social. Quando isso ocorre, os planos perdem sua potência transformadora e passam a reproduzir a lógica de gestão da pobreza, em vez de promover a efetiva emancipação social.

Nesse sentido, compreender os PMPI como estratégias de políticas públicas exige reconhecê-los como espaços de disputa entre diferentes projetos societários. De um lado, podem ser apropriados por uma racionalidade tecnocrática e instrumental, orientada por metas e indicadores descolados das condições estruturais que produzem as desigualdades. De outro,



podem se constituir como instrumentos de resistência e de afirmação de direitos, capazes de tensionar as estruturas excludentes e de fortalecer uma concepção de infância como sujeito histórico e social.

Assim, o desafio que se coloca aos gestores, profissionais e à sociedade civil é transformar os Planos Municipais pela Primeira Infância em políticas vivas, construídas coletivamente, monitoradas de forma contínua e sustentadas por financiamento público adequado. Somente por meio de uma gestão comprometida com a intersetorialidade, a participação social e a justiça social será possível assegurar que esses planos cumpram sua função estratégica: garantir, no presente, condições reais para que todas as crianças tenham uma infância digna, protegida e plena, contribuindo para a construção de uma sociedade mais humana e igualitária.

REFERÊNCIAS

ANDION, Carolina; GONSALVES, Aghata Karoliny Ribeiro; MAGALHÃES, Thiago Gonçalves. 30 anos de direitos da criança e do adolescente: uma análise da trajetória da política pública no Brasil. Opinião Pública, **Revista do CESOP**, v. 28, n. 1, p. 66-96, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/6dndwzdvjMmTQsmP4v5VpCL/>. Acesso em: 1 ago. 2025.

BLACK, Maureen M. *et al.* Early childhood development coming of age: science through the life course. **The Lancet**, v. 389, p. 77–90, 2017. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/27717614/>. Acesso em: 01 ago. 2025.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Estatuto da Criança e do Adolescente**. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 16 jul. 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016**. Marco Legal da Primeira Infância. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 9 mar. 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRASIL. **Lei nº 13.431, de 4 de abril de 2017**. Estabelece o sistema de garantia de direitos da criança e do adolescente vítima ou testemunha de violência. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 abr. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13431.htm. Acesso em: 19 maio 2025.

BRITTO, Pia R.; LIPINA, Sebastián; YOUSAFZAI, Aisha K. Nurturing care: promoting early childhood development. **The Lancet**, v. 389, p. 91–102, 2017. DOI: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)31390-3](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)31390-3)

IBGE. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br>. Acesso em: 19 maio 2025.

CFESS; ABEPSS. **Parâmetros para atuação de assistentes sociais na política de atendimento à criança e ao adolescente**. Brasília: CFESS, 2012.



CNJ – CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Pacto Nacional pela Primeira Infância**. Brasília: CNJ, 2021. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoess/pacto-nacional-pela-primeira-infancia/>. Acesso em: 1 ago. 2025.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL; MINISTÉRIO DA SAÚDE. **Resumo Executivo – Projeto PIPAS 2022**: Indicadores de desenvolvimento infantil integral nas capitais brasileiras. Brasília: MS, 2023. Disponível em: http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/projeto_pipas_2022_resumo_executivo.pdf. Acesso em: 19 maio 2025.

GOMIDE, Alexandre de Ávila, Pires, Roberto Rocha C. **Capacidades Estatais e Democracia Arranjos Institucionais de Políticas Públicas**. IPEA, 2014.

HECKMAN, James J. Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children. **Science**, v. 312, n. 5782, p. 1900-1902, 2006. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/16809525/>. Acesso em: 01 ago. 2025.

IPEA. **Desigualdades e políticas públicas: o papel dos gastos sociais na promoção da equidade**. Brasília: Ipea, 2020. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br>. Acesso em: 19 maio 2025.

KOGA, Neide. **A escuta de crianças na elaboração de políticas públicas**: princípios e possibilidades. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA PRIMEIRA INFÂNCIA, 1., 2015, São Paulo. Anais [...]. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, 2015. Disponível em https://mail.editorarealize.com.br/editora/anais/conedu/2024/TRABALHO_COMPLETO_EV_200_MD1_ID8487_TB3032_14102024125717.pdf. Acesso em: 1 ago. 2025.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Políticas públicas para a primeira infância: questões conceituais, experiências e o papel dos Tribunais de Contas. **Revista Controle**, Tribunal de Contas do Estado do Ceará, v. 23, n. 2, p. 1030, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.32586/rcda.v23i2.1030>. Acesso em: 1 ago. 2025.

NELSON, Charles A. *et al.* Cognitive recovery in socially deprived young children: the Bucharest Early Intervention Project. **Science**, v. 318, n. 5858, p. 1937–1940, 2007. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/18096809/>. Acesso em: 01 ago. 2025.

ONU. **Convenção sobre os Direitos da Criança**. Assembleia Geral das Nações Unidas, 1989-2015. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>. Acesso em: 19 maio 2025.

PINTO, Tainá Rodrigues Gomide Souza; MARTINS, Simone; LEONE, Danielle Silveira; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. Governança participativa: possibilidades e desafios na gestão local. **Revista Interdisciplinar de Gestão Social**, Salvador, v. 6, n. 3, p. 143-171, 2017. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v6i3.1730>. Acesso em: 1 ago. 2025.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA – RNPI. **Guia para elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância**. 2. ed. Rio de Janeiro: CECIP, 2020. Disponível em: <https://primeirainfancia.org.br>. Acesso em: 19 maio 2025.

SHONKOFF, Jack P. *et al.* The lifelong effects of early childhood adversity and toxic stress. **Pediatrics**, v. 129, n. 1, p. e232–e246, 2012. Disponível em: <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/22201156/>. Acesso em: 01 ago. 2025.

VYGOTSKY, Lev S. **A formação social da mente**: o desenvolvimento dos processos psicológicos superiores. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

WHO; UNICEF; WORLD BANK GROUP. **Nurturing care for early childhood development**: a framework for helping children survive and thrive to transform health and human potential. Geneva: WHO, 2018. Disponível em: <https://nurturing-care.org>. Acesso em: 19 maio 2025.