



MANUAL DE  
**CLASSIFICAÇÃO**  
**ORÇAMENTÁRIA**  
DOS GASTOS COM A  
**PRIMEIRA INFÂNCIA**

Elaboração

**Samuel Leite Castelo e Luciana Barbosa Queiroz de Almeida**

Revisão

**Giovanna Augusta Moura Adjafre Vasconcelos,  
Maysa Cortez Cortez e Lia Ferreira Ponte**

Dados internacionais de catalogação na Fonte  
Biblioteca Ministro Raimundo Girão

C349m Castelo, Samuel Leite.

Manual de classificação orçamentária dos gastos com a primeira infância. – Fortaleza: Edições IPC, 2025.

71 p. : il. e-book

ISBN: 978-65-85874-14-4

1. Primeira Infância. 2. Orçamento público. I. Almeida, Luciana Barbosa Queiroz de. II. Vasconcelos, Giovanna Augusta Moura Adjafre. III. Cortez, Maysa Cortez. IV. Ponte, Lia Ferreira. V. Tribunal de Contas do Estado do Ceará. VI. Título.

CDU.: 362.7

## **COMPOSIÇÃO ATUAL**

### **Conselheiro Presidente**

Rholden Botelho de Queiroz

### **Conselheiro Vice-Presidente**

José Valdomiro Távora de Castro Júnior

### **Conselheiro Corregedor**

Edilberto Carlos Pontes Lima

### **Conselheira Ouvidora**

Patrícia Lúcia Mendes Saboya

### **Conselheira**

Soraia Thomaz Dias Victor

### **Conselheiro - Diretor-Presidente do Instituto Plácido Castelo**

Ernesto Saboia de Figueiredo Júnior

### **Conselheira**

Onélia Maria Moreira Leite de Santana

### **Auditores**

Itacir Todero

Paulo César de Souza

Manassés Pedrosa Cavalcante

Fernando Antonio Costa Lima Uchôa Junior

David Santos Matos

### **Procuradora-Geral de Contas**

José Aécio Vasconcelos Filho

### **Procuradores de Contas**

Eduardo de Sousa Lemos

Leilyanne Brandão Feitosa

Gleydson Antônio Pinheiro Alexandre

Júlio César Rola Saraiva

Cláudia Patrícia Rodrigues Alves Cristino

## CORPO DIRETIVO

### **Secretário de Governança**

José Auriço Oliveira

### **Secretário de Sessões**

Frank Martins Tavares Filho

### **Secretário de Serviços Processuais**

Fernando Antônio Diogo de Siqueira Cruz

### **Secretário de Controle Externo**

Marcel Oliveira Albuquerque

### **Secretária de Administração**

Silvânia de Oliveira Chaves Brilhante

### **Secretária de Tecnologia da Informação**

Maria Cairamir Arruda Braga

### **Gabinete da Presidência**

Meiry Mesquita Monte

### **Coordenadora de Comunicação Social**

Kelly Cristina Caixeta de Castro

### **Controlador**

Eugênio de Castro e Silva Menezes

### **Diretor-Geral do Instituto Plácido Castelo**

Luis Eduardo de Menezes Lima

## CRÉDITOS

### **Presidência**

Rholden Botelho de Queiroz

### **Equipe Técnica Responsável**

Samuel Leite Castelo

Luciana Barbosa Queiroz de Almeida

### **Revisão**

Giovanna Augusta Moura Adjafre Vasconcelos

Maysa Cortez Cortez

Lia Ferreira Ponte

### **Projeto Gráfico e Diagramação**

Jessica Pereira da Silva



# SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>5</b>
<b>2. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA</b>	<b>8</b>
2.1. A ELABORAÇÃO DO PPA E A AGENDA TRANSVERSAL	13
<b>3. CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS GASTOS COM A PRIMEIRA INFÂNCIA:</b>	<b>16</b>
3.1. GASTOS EXCLUSIVOS E GASTOS NÃO EXCLUSIVOS:	16
3.1.1. Gastos exclusivos	17
3.1.2. Gastos não exclusivos	17
3.2. O PASSO A PASSO DA CLASSIFICAÇÃO:	18
3.2.1. Esclarecimentos Adicionais sobre os Gastos Exclusivos e Não Exclusivos:	33
3.3. MEDIÇÃO DO GASTO COM PRIMEIRA INFÂNCIA MEDIANTE A DESPESA LIQUIDADADA	34
<b>4. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO</b>	<b>35</b>
<b>5. TRANSPARÊNCIA</b>	<b>41</b>
<b>6. RESUMO DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM O ORÇAMENTO</b>	<b>45</b>
<b>7. CASO PRÁTICO – ESTUDO DE CASO</b>	<b>46</b>
<b>8. CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	<b>59</b>
<b>9. REFERÊNCIAS</b>	<b>60</b>
<b>ANEXO A - FONTES DE DADOS ESTATÍSTICOS E INDICADORES SOBRE CRIANÇAS NOS MUNICÍPIOS</b>	<b>61</b>
<b>ANEXO B - DESCRIÇÃO DE ÁREAS E SUBÁREAS PARA APURAÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS COM A PRIMEIRA INFÂNCIA EM PREFEITURAS (UNICEF; MDHC, 2025)</b>	<b>62</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas, cientes da urgência e da importância de assegurar os direitos das crianças, têm intensificado suas ações visando contribuir para o aprimoramento das políticas públicas voltadas à primeira infância, período que abrange os primeiros seis anos completos ou 72 (setenta e dois) meses de vida da criança. Essas políticas demandam uma abordagem intersetorial e transversal, envolvendo, especialmente, as áreas da educação, saúde e assistência social.

A transparência na aplicação de recursos voltados para a primeira infância ainda apresenta desafios, dificultando o controle social e a avaliação dos investimentos realizados.

Assim, partindo do reconhecimento da importância do orçamento público para a garantia dos direitos das crianças, o Tribunal de Contas do Estado do Ceará (TCE-CE) elaborou este manual com o objetivo de orientar os jurisdicionados na classificação orçamentária dos gastos com a primeira infância. A metodologia aqui apresentada visa facilitar a identificação, a inserção e a evidenciação dos recursos destinados a essa população.

O manual está estruturado em cinco capítulos. O primeiro apresenta a discussão sobre o planejamento de políticas públicas para a primeira infância. Em seguida, detalha-se a metodologia para apuração do Orçamento Municipal da Primeira Infância, com critérios para ponderação das rubricas orçamentárias não exclusivas ao público infantil. Logo após, aborda-se o monitoramento, a avaliação e a transparência do orçamento. Por fim, apresenta-se um estudo de caso exemplificando a aplicação da metodologia.

É fundamental reconhecer que a primeira infância, enquanto política pública, envolve ações de educação, saúde, assistência social, entre outras, e consiste em um conjunto articulado e estruturado de ações e incentivos, concebido para transformar uma determinada realidade. Essas políticas são organizadas a partir de uma combinação estratégica de definições sobre o que fazer, como fazer e quais objetivos alcançar. Trata-se, portanto, da coordenação de uma mobilização político-administrativa que articula e aloca recursos e esforços para enfrentar e solucionar problemas coletivos (ENAP, 2024).

Cada política pode ser identificada a partir de programas próprios incluídos no Plano Plurianual (PPA), o qual, na prática, é o instrumento de registro de todas as políticas vigentes de um governo. Cada programa congrega o conjunto de ações orçamentárias programadas correspondentes à política a que se refere. Para articular e estruturar as políticas públicas, são estabelecidas diretrizes, que são declarações qualitativas sobre o sentido e o modo que se espera que as ações sejam articuladas e estruturadas.

A Convenção sobre os Direitos da Criança (CDC), adotada pela ONU em 1989, constitui um instrumento legal abrangente para a promoção e proteção dos direitos de crianças e adolescentes, impactando legislações, programas e políticas globalmente (UNICEF, 2019).

Esse instrumento ressalta o papel do orçamento público na garantia desses direitos, determinando que os Estados-partes implementem medidas administrativas,

legislativas e outras iniciativas, utilizando recursos disponíveis, inclusive por meio de cooperação internacional, para garantir direitos econômicos, sociais e culturais.

O documento explicita que as crianças e os adolescentes têm destinação privilegiada na alocação dos recursos, destacando esse instrumento como essencial para assegurar os meios necessários para a implementação da política de atendimento dos direitos infantojuvenis.

No Brasil, o reconhecimento de crianças e adolescentes como sujeitos de direitos é anterior à CDC, pois desde 1988 a Constituição Federal (CF) já garantia, em seu artigo 227, a doutrina da proteção integral para essa população, definindo que:

É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.

O reconhecimento das crianças como sujeitos de direitos na CF de 1988, especialmente no âmbito das políticas públicas para a primeira infância, foi um passo fundamental para a proteção integral dessa faixa etária.

Por conseguinte, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), de 13 de julho de 1990, regulamentou o artigo 227 da Constituição, avançando nas definições da prioridade absoluta e no detalhamento da compreensão da garantia dos direitos das crianças e adolescentes no país (Brasil, 1990).

A Agenda 2030, pactuada pela ONU em 2015 com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável, também fortaleceu a mobilização internacional em prol de mais e melhores investimentos nos programas e nas políticas para crianças e adolescentes. Essa agenda ganhou especial relevância ao criar uma meta específica para acabar com todas as formas de violência e tortura contra crianças (Meta 16.2) e ao apresentar, estimular e acompanhar os países no desafio por políticas equitativas e efetivas que incluem os direitos das crianças e dos adolescentes.

Em 2016, a Comissão dos Direitos da Criança, órgão vinculado ao sistema da ONU, publicou o Comentário Geral n.º 19, que trata da importância de os países-membros elaborarem orçamentos públicos específicos para a infância, trazendo recomendações sobre eficácia, eficiência, equidade, transparência e sustentabilidade na tomada de decisões relacionadas ao financiamento público dos direitos da infância.

A partir dessas bases, o Marco Legal da Primeira Infância (Lei n.º 13.257/2016)<sup>1</sup> consolidou esse compromisso, estabelecendo um conjunto de princípios e diretrizes para garantir o desenvolvimento integral das crianças. Essa legislação inovadora vai além de simplesmente reconhecer direitos; ela define obrigações para a família, para a sociedade e para o Estado, com foco na promoção de ações que assegurem

---

<sup>1</sup> Marco Legal da Primeira Infância – Lei n.º 13.257/2016. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm). Acesso em 08 JAN 2025.

saúde, educação, convivência familiar e comunitária, além do direito à brincadeira e à cultura.

A citada lei impulsionou avanços significativos em ações voltadas para a primeira infância, tais como a ampliação da licença-paternidade, a instituição da Semana do Bebê e a criação de programas de apoio à gestante e à amamentação.

Além disso, o Marco Legal influenciou diretamente a elaboração de políticas públicas e a alocação de recursos, com a inclusão de prioridades orçamentárias na Lei do Plano Plurianual (PPA) 2020-2023<sup>2</sup> e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) de 2021, 2022 e 2023. Essa priorização orçamentária é essencial para garantir que os direitos consagrados no Marco Legal sejam efetivamente implementados, com a destinação de recursos para creches, pré-escolas, programas de saúde e assistência social.

Apesar dos avanços, ainda existem desafios na implementação plena do Marco Legal da Primeira Infância. É preciso garantir que os recursos sejam aplicados de forma eficiente e transparente, com monitoramento constante por parte da sociedade civil e dos órgãos de controle. A conscientização da sociedade sobre a importância do investimento na primeira infância também é crucial para que o Marco Legal seja efetivamente implementado e transforme a realidade das crianças brasileiras.

No Orçamento Geral da União (OGU)<sup>3</sup>, por exemplo, identificaram-se todas as ações que contemplavam o público infantojuvenil, as quais foram agregadas em duas grandes categorias:

- i) **Orçamento da primeira infância exclusivo ou específico**, cujos programas, projetos e atividades eram voltados exclusivamente para crianças e adolescentes;
- ii) **Orçamento não exclusivo ou ampliado**, que contemplava as ações e os programas voltados para o público em geral, mas que também incluíam a população de 0 a 18 anos incompletos.

A soma desses dois grupos constituiu o Orçamento Total da Criança. Diante disso, o IPEA (2022)<sup>4</sup> aponta que a implementação dessa metodologia para medir gastos públicos com crianças e adolescentes busca alcançar quatro objetivos:

- 1) Orientar a tomada de decisão e a alocação de recursos para aumentar a prioridade dada à infância;
- 2) Acompanhar as despesas específicas e os prestadores de serviços *da linha de frente*, cujo comportamento é fundamental para garantir resultados maiores e mais equitativos para as crianças;

<sup>2</sup> Lei n.º 13.971/2019. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/l13971.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13971.htm). Acesso em 8 jan. 2025.

<sup>3</sup> Orçamento Geral da União. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/paginas/o-financiamento-da-primeira-infancia-no-orcamento-federal-2024>.

<sup>4</sup> IPEA, Equipe Técnica *et al.* Gasto Social com Crianças e Adolescentes (GSC&A) Descrição Metodológica. 2022; e DA PRIMEIRA INFÂNCIA, Frente Parlamentar Mista. Medição do Gasto Social com Primeira Infância para 2022.

- 3) Facilitar a avaliação de impacto das despesas públicas e a identificação de gargalos e barreiras, promovendo eficiência e eficácia; e
- 4) Monitorar os esforços financeiros gerais do governo para apoiar as crianças, sistematizando a transparência e relatando os gastos com os direitos da criança.

Logo, a metodologia proposta pelo TCE-CE busca o aumento da transparência do gasto público com as crianças e, conseqüentemente, um aumento geral no investimento público para esse público-alvo. Ademais, a institucionalização da ferramenta amplia a probabilidade de que esta seja utilizada nas tomadas de decisões governamentais e se torne sustentável ao longo do tempo.

Destaca-se que o TCE-CE usa como base a metodologia da Fundação Abrinq, que se propõe a ser uma ferramenta de gestão que evidencie os gastos públicos com crianças e adolescentes e as sobreposições existentes nas diversas secretarias municipais. Ela visa aferir as prioridades assumidas em campanha pelos governantes e permite à sociedade civil e, especialmente, aos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), controlar o uso dos recursos públicos nas políticas direcionadas a esse segmento, podendo relacionar-se com a evolução ou não dos indicadores sociais atrelados a esses investimentos públicos.

O manual de classificação orçamentária dos gastos com a primeira infância tem como objetivo identificar o montante de recursos públicos destinado à proteção e ao desenvolvimento da criança, por meio da aplicação de uma metodologia de classificação dos projetos e atividades constantes da Lei Orçamentária Anual do município. Além disso, o manual aborda todas as etapas do ciclo da política pública e sua relação com o orçamento.

## **2. PLANEJAMENTO DAS POLÍTICAS PARA A PRIMEIRA INFÂNCIA**

O planejamento é fundamental para transformar diretrizes e programas governamentais em ações concretas. No contexto da primeira infância, essa etapa deve considerar as necessidades específicas das crianças e envolver diferentes setores da administração pública.

Os objetivos tornam-se mais alcançáveis quando cada etapa é preparada com precisão, quando ações interdependentes são organizadas de forma adequada e quando os envolvidos participam ativamente da concepção e execução (Brasil, 2025).

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

Em geral, esses problemas sociais são multidimensionais – como é o caso do combate à mortalidade infantil, que demanda unidades de saúde para atendimentos diversos, investimentos em saneamento, campanhas de vacinação, ações para garantia de segurança alimentar e de condições adequadas de renda para um grande número de famílias, dentre outras iniciativas.

Soluções para problemas desse tipo demandam uma ampla articulação intersetorial, bastante conhecimento sobre as crianças do município e um planejamento bem fundamentado nas necessidades e nas realidades locais.

É nesse contexto que o **Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI)**<sup>1</sup> constitui um instrumento essencial para a implementação de políticas intersetoriais voltadas às crianças.

O objetivo central do PMPI é articular diferentes setores da administração municipal com a finalidade de estabelecer metas e desenvolver suas ações, visando o cumprimento do dever estatal na garantia da absoluta prioridade dos direitos das crianças, previsto na Constituição Federal de 1988, em uma construção coletiva que envolve gestores públicos, lideranças sociais e comunitárias, conselheiros de direitos e tutelares e as próprias crianças.

No PMPI, devem ser reunidos e detalhados os princípios<sup>2</sup>, as diretrizes, as ações finalísticas, as atividades-meio e as fontes de financiamento para a elaboração e a implementação dos programas governamentais para a infância no município, bem como indicadores e metas visando o seu monitoramento e avaliação, perpassando por todas as fases do ciclo da política pública.

Justamente por seu processo democrático de formulação, o PMPI é submetido à apreciação dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e, posteriormente, ao Poder Legislativo municipal, a quem cabe discutir e aprovar o plano, dando-lhe força de lei municipal. Com isso, o plano pode ultrapassar gestões e ser legado para o futuro das próximas gerações.

Para que isso aconteça, é preciso agir logo no início da gestão municipal. Nesse período, as prioridades são evidenciadas e o plano de governo começa a ser colocado em prática. Nesse momento, a gestão deve escolher a liderança, criar o comitê para elaboração do plano e realizar o levantamento da realidade local relativa à primeira infância.

No âmbito do governo federal, o Marco Legal pela Primeira Infância estabelece que as ações e políticas voltadas para a primeira infância devem ser “formuladas e implementadas mediante abordagem e coordenação intersetorial”.

A norma recomenda que sejam instituídos comitês nos estados e municípios, pois a intersetorialidade é essencial para que se tenha uma visão integral da criança, bem como das necessidades e potencialidades do município para atendê-la.

Este **Comitê Intersetorial** precisa ser constituído por representantes de todas as secretarias e órgãos governamentais, além de conselheiros de direitos e tutelares, lideranças comunitárias e sociais.

Um bom **caminho para o comitê** é:

- Começar discutindo sobre a importância das políticas públicas para primeira infância;

<sup>1</sup> Acesse o guia para elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI): [bit.ly/GuiaPMPI](http://bit.ly/GuiaPMPI).

<sup>2</sup> Princípios do PMPI: a. Criança sujeito, indivíduo, único, com valor em si mesmo; b. diversidade étnica, cultural, de gênero, geográfica; c. a integralidade da criança; d. a inclusão; e. integração das visões científica e humanista; f. a articulação das ações; g. a sinergia das ações; h. a prioridade absoluta dos direitos da criança; i. a prioridade da atenção, dos recursos, dos programas e das ações para as crianças socialmente mais vulneráveis; j. Dever da família, da sociedade e do Estado.

- Analisar quais são os perfis das infâncias no município;
- Avaliar em que áreas suas necessidades são atendidas e em quais estão sendo negligenciadas;
- Estabelecer um plano de trabalho analítico e reflexivo visando à definição dos próximos passos para a construção do PMPI.

Segundo a Rede Nacional Primeira Infância (RNPI), o município que se engaja na elaboração e na implementação do PMPI alcança resultados, como:

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

Na elaboração do PMPI, é importante que as atividades e projetos estejam alinhados com o Plano Nacional pela Primeira Infância<sup>3</sup>, que já foi aprovado no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

A Rede Nacional Primeira Infância sugere as seguintes etapas na elaboração do PMPI:

1. Desenvolver o plano de trabalho: ferramenta eficiente para organizar e sistematizar as informações, responsabilidades, recursos, metas, objetivos e prazos;
2. Elaborar o diagnóstico: conhecer a realidade dos meninos e das meninas que vivem no município para que o comitê consiga mapear os principais gargalos, bem como as potencialidades do município;
3. Definir Metas: observar que as metas para essas políticas aplicadas à primeira infância são definidas por exemplo: no Plano Nacional de Educação (PNE) – Lei n.º 13.005/14, no Plano Decenal, no Plano da Segurança Pública, nos objetivos da ODS e outros planos que convergem para primeira infância.

A elaboração do PMPI potencializa as ações dos Conselhos Tutelares dos municípios e de outras instituições governamentais e da sociedade civil que atuam no atendimento à criança.

---

<sup>3</sup> A Rede Nacional Primeira Infância entregou ao governo e ao Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) uma sugestão de Plano Nacional pela Primeira Infância, que propõe ações amplas e articuladas de promoção e realização dos direitos da criança de até seis anos de idade - Plano Nacional pela Primeira Infância: <https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2020/10/PNPI.pdf> .

Percorridos os diversos circuitos negociais setoriais necessários para a modelagem da política, como educação, saúde e assistência social, as pactuações precisam transitar pelo ciclo orçamentário para que se tornem realidade.

A compreensão do orçamento da primeira infância exige do gestor público o conhecimento de sua priorização, estrutura e organização, para que seja implementada por meio de um sistema de classificação orçamentário estruturado, que está inserido no ciclo orçamentário.

O ciclo orçamentário é o ponto culminante para a viabilização das políticas públicas. Após os vários entendimentos e pactuações realizadas na fase do planejamento e na elaboração da política pública, ela somente se viabiliza e ganha perspectiva de sustentabilidade se for devidamente processada no ciclo orçamentário

Para muitos, isso se resume a fazer constar as atividades e projetos e os respectivos recursos na Lei Orçamentária Anual (LOA). Entretanto, essa medida é insuficiente para estabilizar a política no médio e longo prazo e minimizar a concorrência por recursos com outras políticas e ações.

Além da devida gestão ao longo do ciclo, faz-se necessária a sua previsão nos instrumentos de planejamento que antecedem à LOA: o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Essa interligação garante a continuidade e a sustentabilidade das ações voltadas à primeira infância.

O ciclo orçamentário encontra-se definido na Constituição Federal sob uma visão de gestão estratégica, que se traduz no encadeamento de fases de natureza estratégica, tática e operacional, correspondentes, respectivamente, a três leis: Lei do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Figura 1: da política pública para o ciclo orçamentário



Fonte: elaboração própria.

É certo que o ano de 2025 marcará a elaboração dos novos PPAs municipais, que terão vigência de 2026 a 2029. O Plano é crucial para garantir que as políticas públicas atendam às necessidades específicas da população local. Um planejamento bem elaborado permitirá que os municípios identifiquem suas

prioridades, aloquem recursos de forma eficiente e implementem ações que promovam o desenvolvimento sustentável e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

O PPA tem o papel de dispor sobre metas de médio prazo (quatro anos). À LDO cabe a função de promover, anualmente, a seleção de prioridades a serem executadas a partir do plano. Finalmente, a LOA tem atribuição de detalhar aspectos executivos das prioridades de ação indicadas pelas diretrizes orçamentárias, discriminando finalidades e recursos.

Desse modo, os três dispositivos articulam-se em um ciclo virtuoso, em que a lei orçamentária anual deve seguir as diretrizes orçamentárias, e ambas serem compatíveis com o Plano Plurianual (CF, art. 165, § 7º; art. 166, § 4º; e art. 167, § 1º e art. 5º), assim como os planos nacionais, regionais e setoriais devem ser compatíveis com o PPA (CF, art. 165, § 4º).

De fato, no ciclo orçamentário, para êxito do planejamento de médio prazo, as metas físicas definidas no Plano Plurianual devem ser desdobradas e priorizadas ano a ano pela LDO e, então, detalhadas no orçamento.

Desse modo, o PPA foi introduzido pela Constituição de 1988 para ser o grande pilar estratégico do sistema de orçamento e planejamento no Brasil. Nele devem estar as diretrizes, os objetivos e as metas para os investimentos (despesas de capital) e outras despesas deles decorrentes, bem como as ações de duração continuada que serão realizadas ao longo do mandato, a partir do segundo ano até o fim do primeiro ano do mandato seguinte (CF, art. 165, § 1º).

Além disto, deve-se destacar o caráter *superordenador* do PPA, o qual estabelece que “nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no Plano Plurianual” (CF, art. 167, § 1º).

Neste contexto, desde o início da gestão, a equipe do município deve tomar ciência da situação financeira, orçamentária e programática do ente para elaborar documentos como o Relatório Anual de Prestação de Contas de seu antecessor e o primeiro Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO).

Nesse último, constam as diretrizes da nova gestão e a previsão de receita para o ano seguinte. Com isso, o prefeito saberá o quanto tem de recursos e, de acordo com as metas fiscais, o quanto pode ampliar suas ações no próximo período. Na sequência, prossegue com o desafio de estruturar o projeto de lei do Plano Plurianual (PPA).

A LDO também tem suas funções discriminadas pela Constituição. Ela tem a atribuição de orientar a elaboração da LOA, dispor sobre alterações na legislação tributária, estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento e estabelecer as metas e prioridades da administração pública (CF, art. 165, §2º).

Do ponto de vista idealizado do ciclo orçamentário, a LDO deveria dispor taticamente, a cada ano, sobre o modo de viabilizar a dimensão estratégica de políticas proposta pelo PPA. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) reafirmou o papel da LDO de guardião do equilíbrio fiscal. Atribuiu-lhe competências correlatas às constitucionais, como limite de gastos com pessoal, estimativa da receita e renúncia fiscal, bem como responsabilidade para dispor sobre o equilíbrio entre receitas e

despesas, com a delimitação de riscos fiscais, margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado, critérios de limitação de empenho, entre outras.

Em síntese, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve priorizar ações voltadas à primeira infância, incluindo diretrizes e metas para políticas e programas. As prioridades podem ser incluídas como diretrizes no corpo da lei, em um Anexo de Prioridades e Metas, ou em ambos. As diretrizes devem refletir, de fato, a pactuação gerencial. Recomenda-se que a redação e a definição dos programas, objetivos, projetos e atividades a serem incluídos no Anexo sejam resultado do entendimento entre os gestores envolvidos e o prefeito, com a participação da Secretaria de Planejamento ou de uma comissão designada para essa finalidade.

## 2.1. A ELABORAÇÃO DO PPA E A AGENDA TRANSVERSAL

A política pública voltada à primeira infância é um conjunto de ações, projetos e atividades voltados ao público-alvo específico de 0 a 6 anos. São, portanto, iniciativas que integram diferentes áreas de atuação governamental para abordar problemas complexos, que não podem ser resolvidos isoladamente.

Diante disso, percebe-se que o tema da primeira infância segue uma lógica de gastos sociais transversais. Daí a necessidade de construir uma “agenda transversal” no PPA para a primeira infância.

A visão estratégica atribuída ao PPA está ancorada na definição de diretrizes, objetivos e metas de médio prazo, encadeados entre mandatos, na medida em que o primeiro ano de cada um deles está condicionado pelas determinações do Plano Plurianual do governo anterior.

Os **programas** são as unidades estruturadoras do Plano Plurianual, que reúnem ações para dar materialidade a objetivos e para o atingimento de metas, desdobradas em indicadores. Eles configuram as políticas públicas do Governo.

O programa é resultado da conjugação entre a necessidade identificada na sociedade (problema) e a vontade política expressa nas orientações estratégicas do chefe do Executivo. Seu objetivo é expresso em um resultado, que é a solução de um problema ou o atendimento de uma demanda da sociedade, e este é medido pela evolução de indicadores no período de execução do programa, possibilitando-se, assim, a avaliação objetiva da atuação do governo.

O **objetivo estratégico** do PPA é proporcionar a gestão estruturada do parque de serviços ofertados pela administração pública, constituindo-se em um “orçamento plurianualizado”.

O diferencial do plano plurianual é a sua estruturação em programas, amparados em objetivos, metas e indicadores. Isso confere conteúdo estruturado e sistêmico que viabiliza o monitoramento e a avaliação de resultados e de impactos, constituindo-se num instrumento estratégico de gestão, que não é encontrado em nenhum outro dispositivo da administração pública.

A partir da promulgação do Decreto n.º 4.052, de 13/12/2001, do governo federal, o termo “programa” passou a ser utilizado estritamente no âmbito do PPA, como instrumento de organização das ações, sendo definido enquanto “instrumento, criado por lei específica, de organização da ação governamental que articula um

conjunto de ações (projetos, atividades, operações especiais e ações não orçamentárias), pessoas e estruturas motivadas ao alcance de um objetivo comum”.

No caso da primeira infância, essa política pública é materializada por meio de um programa finalístico de natureza multissetorial. Os programas finalísticos podem ter características multissetoriais - quando a sua execução é compartilhada por vários órgãos - porém com a mesma estrutura e atributos dos outros programas, inclusive a definição de um único órgão responsável por programa (Manual Técnico do Plano Plurianual 2024/2027, 2023).

Para que o programa multissetorial seja, de fato, incorporado como um meio para a implementação e gestão, deve ser desenhado a partir de temas considerados prioritários para a agenda de médio prazo do governo, como no caso da primeira infância.

Em relação à forma de gestão do programa, tão importante quanto o desenho é a estratégia de implementação, que deve assegurar governança intersetorial e participativa. Assim, o programa multissetorial deve se sustentar em um modelo de gestão específico, como um comitê gestor, que defina claramente as responsabilidades de cada órgão e o processo de monitoramento da política.

Os órgãos executores devem definir quem ficará formalmente responsável pelo programa no PPA. Este órgão deverá articular, junto aos demais, a captação das informações de monitoramento.

Devido à dificuldade existente na gestão de programas multissetoriais, recomenda-se parcimônia na sua construção. O PPA da União (2024-2027), por exemplo, resgata o conceito de **agendas transversais**. Trata-se de forma de agrupamento das políticas públicas, segundo temas governamentais de interesse da sociedade ou públicos-alvo específicos. Esses recortes podem ser de gênero, de etnia ou de públicos específicos (por exemplo, **primeira infância**, pessoa com deficiência, povos indígenas).

A criação e o destaque dessa agenda transversal no PPA municipal são fundamentais para garantir a abordagem integrada e coordenada de problemas relacionados à primeira infância. A adoção dessa prática pode melhorar a comunicação entre as partes interessadas desta política pública, pode facilitar a implementação de políticas públicas locais e parcerias com organizações sem fins lucrativos, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF).

Ainda no primeiro ano de gestão, o Governo municipal terá de elaborar o Plano Plurianual (PPA)<sup>4</sup>. É ele que condiciona a gestão pública ao congregar os programas orçamentários que traduzem as políticas e elencar as ações governamentais (projetos e atividades) que irão constar do orçamento municipal. Este, por sua vez, é a exigência legal para a realização de despesas. O PPA deve ser enviado para apreciação da Câmara Municipal até agosto/setembro do primeiro ano do mandato.

A sua elaboração, entretanto, não pode se resumir a um rito burocrático para cumprimento de uma formalidade legal, sob pena de não se constituir em um instrumento de referência para a gestão. Para ser eficiente, deve expressar os

---

<sup>4</sup>Ver Guia de elaboração de PPA voltados aos Municípios: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2025/mpo-lanca-guia-para-orientar-os-municipios-para-a-elaboracao-de-seus-planos-plurianuais>

objetivos executivos de todas as áreas. Precisa, portanto, ser produto da decantação de uma série de pactos entre os vários agentes da prefeitura e da cidade. Por conseguinte, as etapas no processo de elaboração do PPA, conforme adaptação do Guia de Elaboração do Plano Plurianual para Municípios (2025)<sup>5</sup>, são:

1. Realizar um balanço da situação financeira e programática existente;
2. Constituir grupos de trabalho para debaterem o arranjo intersetorial, de forma a estruturar o(s) programa(s) das diversas áreas, sob a coordenação da Secretaria de Planejamento;
3. Destacar um dos grupos de trabalho para dedicação exclusiva à concepção do programa de apoio, proteção e desenvolvimento da primeira infância;
4. Definir os eixos da política para o desenvolvimento dos programas. Deve-se tomar como ponto de partida metodologias conhecidas, como **Nurturing Care**<sup>6</sup>. Nesta perspectiva, é necessário envolver representantes da educação, saúde, desenvolvimento social e planejamento, entre outros;
5. Estabelecer claramente os objetivos e as metas a serem atingidos, orientando-se pela avaliação dos indicadores disponíveis para o município que descrevem o cenário ([https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/recomendacoes-eleicoes/todas/?gad\\_source=1&gclid=Cj0KCQiAs5i8BhDmARIsAGE4xHzBHafu\\_MdzRfLL0b0oy21eGyHMydUQ8ayShztuL4uI8PUapF2mPlaAp-aEALw\\_wcB](https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/recomendacoes-eleicoes/todas/?gad_source=1&gclid=Cj0KCQiAs5i8BhDmARIsAGE4xHzBHafu_MdzRfLL0b0oy21eGyHMydUQ8ayShztuL4uI8PUapF2mPlaAp-aEALw_wcB)).

De acordo com o *Manual Técnico de Orçamento do Governo Federal 2024* (Brasil, 2024), o programa de trabalho, que define qualitativamente a programação orçamentária, é composto por cinco blocos de informação: i) classificação por esfera; ii) classificação institucional; iii) classificação funcional; iv) estrutura programática; e v) principais informações do programa e da ação.

A metodologia ora proposta pelo TCE-CE extrai as informações do nível mais detalhado da programação, que é a ação orçamentária, definida como:

Operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e as pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos (Manual Técnico do Orçamento, 2024).

No que se refere à quantificação, a **programação orçamentária** é composta por duas dimensões: **física e orçamentária-financeira**.

A dimensão física define a quantidade de bens e serviços a serem entregues.

<sup>5</sup> Guia de Elaboração do Plano Plurianual para Municípios (2025). Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmninnbpcajpcgclclefindmkaj/https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy\\_of\\_arquivos/relatorios-planejamento-nacional/guia-de-ppa-municipal-final.pdf](chrome-extension://efaidnbmninnbpcajpcgclclefindmkaj/https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/copy_of_arquivos/relatorios-planejamento-nacional/guia-de-ppa-municipal-final.pdf)

<sup>6</sup> Metodologia estabelecida pela Organização Mundial de Saúde (OMS), Unicef e Banco Mundial: saúde, nutrição, segurança e proteção, parentalidade e educação infantil. Disponível em: <https://biblioteca.fmcsv.org.br/biblioteca/cuidado-integral-para-desenvolvimento-primeira-infancia/>

Quadro 1 – Classificadores da dimensão física

ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
Meta Física	Quanto se pretende entregar no exercício?

A dimensão financeira estima o montante necessário para o desenvolvimento da ação orçamentária de acordo com os seguintes classificadores:

Quadro 2 – Classificadores da dimensão orçamentária-financeira

ITEM DA ESTRUTURA	PERGUNTA A SER RESPONDIDA
<b>Natureza da Despesa</b>	
Categoria Econômica da Despesa	Qual o efeito econômico da realização da despesa?
Grupo de Natureza de Despesa (GND)	Em qual classe de gasto será realizada a despesa?
Modalidade de Aplicação	De que forma serão aplicados os recursos?
Elemento de Despesa	Quais os insumos que se pretende utilizar ou adquirir?
<b>Identificador de Uso (IDUSO)</b>	Os recursos são destinados para contrapartida?
<b>Fontes de recursos</b>	De onde virão os recursos para realizar a despesa?
<b>Identificador de Doação e de Operação de Crédito (IDOC)</b>	A que operação de crédito ou doação os recursos se relacionam?
<b>Dotação</b>	Qual o montante alocado?

A finalidade da ação orçamentária é consubstanciada em seu título. As ações que possuem a mesma finalidade devem ser classificadas sob um único código, independentemente da unidade executora.

As ações orçamentárias podem ser tipificadas como “projetos”, “atividades” ou “operações especiais”<sup>7</sup>.

### 3. CLASSIFICAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS GASTOS COM A PRIMEIRA INFÂNCIA:

#### 3.1. GASTOS EXCLUSIVOS E GASTOS NÃO EXCLUSIVOS:

A classificação orçamentária dos gastos sociais voltados à primeira infância busca sinalizar o grau de especificidade das políticas, dos programas, dos projetos, das atividades e das iniciativas públicas direcionadas para a população na faixa etária de 0 a 6 anos. Desse modo, o gasto social com a primeira infância deve ser identificado como exclusivo ou não exclusivo.

<sup>7</sup> A tipologia visa assegurar a diferenciação das ações de acordo com as características de sua operação e de sua produção, em cumprimento da Portaria SOF/SETO/ME n.º 42/1999, atualizada pela Portaria SOF/ME n.º 2.520, de 21 de março de 2022, e da LDO.

Nessa classificação, as rubricas orçamentárias relacionadas a projetos e atividades da primeira infância devem ser classificadas em exclusivas, quando favorecem diretamente crianças de 0 a seis anos, gestantes e lactantes, e não exclusivas, quando beneficiam indiretamente esse público-alvo.

A utilização dessa classificação na etapa do processo de identificação do gasto com a primeira infância permite obter melhores parâmetros de inclusão ou exclusão de ações governamentais, por meio de projetos e atividades, e ponderar os gastos públicos realizados com o público infantil de forma mais apropriada.

O grau de exclusividade constitui atributo importante para avaliação das ações governamentais, além de gerar informações analíticas a serem observadas no desenho das políticas públicas. A demarcação de especificidade de um público-alvo no desenho de uma política pública indica prioridade e visibilidade do grupo que se pretende alcançar.

Do mesmo modo, a metodologia aqui adotada dá transparência ao conjunto de políticas públicas que acarretam algum tipo de impacto na vida e nos direitos das crianças e permite avaliar o grau de especificidade ou aderência do gasto destinado para essa população, separando políticas específicas e exclusivas de outras que, mesmo importantes, não são exclusivas, ou seja, não são voltadas exclusivamente ao público-alvo. Neste caso, os recursos serão considerados de forma proporcional, por meio de ponderadores, de modo a estimar o gasto relativo ao público infantil.

Os programas e as ações orçamentárias identificados, por meio de projetos e atividades, serão também agregados em grandes áreas de políticas públicas (por função de despesa e por fonte de recurso), possibilitando relacionar os direitos das crianças com a existência de políticas públicas para sua garantia.

### **3.1.1. Gastos exclusivos**

Os gastos exclusivos abrangem todas as políticas e ações públicas (projetos e atividades) que são direcionadas ao grupo de crianças.

Na saúde, incluem também os programas e as ações direcionados às mulheres gestantes e àquelas que estão amamentando ou na fase do pós-parto. Como exemplo de gasto exclusivo para a primeira infância, pode-se considerar a Rede Cegonha (atual Rede Alyne), que visa melhorar o atendimento a gestantes, parturientes e recém-nascidos.

Na educação, os gastos exclusivos incluem as creches, a pré-escola, a educação infantil, todos os níveis direcionados à população com idade inferior a 6 anos.

Na assistência social, devem ser incluídos como gastos exclusivos aquelas ações que possuem uma indicação direta à primeira infância, como a concessão de benefícios a gestantes e recém-nascidos.

### **3.1.2. Gastos não exclusivos**

Os gastos não exclusivos abrangem as políticas públicas que foram desenhadas para beneficiar a população em geral ou outros grupos específicos, cujos benefícios alcançam **indiretamente** as crianças e são importantes para o seu desenvolvimento integral e para a concretização de seus direitos.

Por sua vez, na Educação, para além dos gastos em educação infantil, deve-se incluir gastos na educação básica, na educação especial, ou em serviços, como o de transporte escolar, que não atendem de forma exclusiva os alunos da educação infantil.

Os gastos com o Sistema Único da Assistência Social (Suas), sistema que organiza os serviços socioassistenciais no Brasil, por exemplo, são considerados gastos não exclusivos porque suas ações e seus programas são voltados para famílias, indivíduos e grupos populacionais em situação de vulnerabilidade, entre os quais crianças.

Dessa forma, os recursos destinados à proteção social básica e à proteção social especial de alta e média complexidades do Suas são contabilizados de forma ponderada, de modo a incluir apenas os recursos destinados às crianças.

Na área da saúde, os hospitais públicos de atendimento geral foram considerados como gastos não exclusivos, mas seus gastos deverão ser ponderados para se ajustarem ao público infantil. O mesmo ocorre com os hospitais universitários, que também são incluídos nos gastos não exclusivos. Importante explicitar que os hospitais universitários integram o orçamento do Ministério da Educação (MEC) ou do Governo do Estado, mas seus gastos deverão ser alocados em saúde, devido à sua finalidade, e ponderados como atenção hospitalar.

Os gastos não exclusivos também contemplam outras políticas setoriais. Um exemplo relevante, são as ações e os programas voltados para a população indígena e para a igualdade racial e de gênero, os quais deverão ser classificados como não exclusivos e alocados na área de proteção e defesa de direitos.

### 3.2. O PASSO A PASSO DA CLASSIFICAÇÃO:

A metodologia proposta pelo TCE-CE para a classificação orçamentária dos gastos com a primeira infância envolve seis etapas principais:

**1<sup>a</sup>**

#### **Estruturação da Base Orçamentária**

O ponto de partida é a análise do Orçamento Municipal do ano anterior para identificar os programas, as ações orçamentárias, os projetos e as atividades destinadas às crianças. A base de dados utilizada consiste no conjunto de informações disponibilizadas pelo sistema orçamentário municipal com a devida classificação funcional-programática dos projetos e atividades.

Na medição da execução do gasto social com as crianças, a metodologia considera a etapa da liquidação da despesa pública<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Segundo estágio da despesa orçamentária, etapa cujo empenho foi entregue ao credor, que por sua vez forneceu o material, prestou o serviço ou ainda executou a obra, assim a Despesa foi reconhecida. Por tanto, é verificado o direito adquirido pelo credor/fornecedor, tendo por base os títulos e documentos (recibos, notas fiscais, faturas etc.).

Para fins de **estruturação da base orçamentária** e identificação dos atributos das ações orçamentárias, sugere-se, para suporte de análise, o uso da tabela **Orçamento de Despesas por Projetos e Atividades: 203 do Sistema de Informações Municipais (SIM)**, a qual contém as informações relativas às despesas fixadas na lei do orçamento municipal, por projetos e atividades.

2<sup>a</sup>

### **Análise das linhas e rubricas orçamentárias nas bases orçamentárias**

Uma vez estruturada a base orçamentária, o passo seguinte é realizar a **identificação das linhas e rubricas da classificação funcional-programática** dos programas, dos projetos e das atividades potencialmente relacionados com a primeira infância, faz-se necessário responder à seguinte pergunta:

**Esta ação beneficia, direta ou indiretamente, crianças de 0 a 6 anos, gestantes ou lactantes?**

Inicialmente, essa busca será feita nos órgãos e fundos que financiam a proteção social, como aqueles das áreas da saúde, educação e assistência social. Essas áreas concentram grande parte de projetos, atividades e programas que beneficiam as crianças. Posteriormente, a busca deverá ser ampliada para as demais áreas, que incluem, em menor escala, ações que podem alcançar a população de 0 a 6 anos.

3<sup>a</sup>

### **Aprofundamento da análise dos programas, das ações, dos projetos e das atividades constantes nas bases orçamentárias selecionadas**

Após a primeira identificação das ações orçamentárias, por meio dos projetos e atividades que potencialmente alcançam crianças, possivelmente, será necessário alargar e aprofundar a análise sobre os descritores das ações, os planos orçamentários (POs)<sup>2</sup> e os atributos dos programas constantes na base, antes de concluir, de forma definitiva, pela inclusão ou exclusão de determinado projeto ou atividade no gasto social com crianças.

Pode acontecer, por exemplo, que o descritor de uma ação orçamentária não seja suficiente para deixar claro o atendimento da população alvo, fazendo-se necessário aprofundar a análise para o respectivo PO, a fim de confirmar se não há uma linha de atuação beneficiando a população de 0 a 6 anos.

<sup>2</sup> O PO é uma identificação orçamentária de caráter gerencial e não constante na Lei Orçamentária Anual (LOA) e tem por finalidade permitir maior detalhamento da ação.

O detalhamento da ação orçamentária na programação do orçamento traz sua descrição, forma de implementação, unidade de medida e subtítulo, conforme ilustra o quadro abaixo:

Quadro 3 - Principais informações da ação orçamentária

Blocos da estrutura	Item da estrutura	Pergunta a ser respondida
Principais Informações da Ação	Ação	O que será desenvolvido para alcançar o objetivo do programa?
	Descrição	O que é feito? Para que é feito?
	Forma de Implementação	Como é feito?
	Produto	O que será produzido ou prestado?
	Unidade de medida	Como é mensurado?
	Subtítulo	
		Onde está o beneficiário do gasto?

Fonte: Brasil (2024).

4<sup>a</sup>

#### Correlação dos projetos e atividades com as áreas das políticas públicas destinadas às crianças

Cumpridas as etapas acima, os projetos e atividades devem ser agregados em subconjuntos que correspondem às grandes áreas de políticas públicas (por função e subfunção de despesa).

Para fins de correlação entre as áreas de atuação (ou áreas temáticas) da política pública, definidas pelos marcos legais (Marco Legal da Primeira Infância, Plano Nacional pela Primeira Infância, Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, *Nurturing Care*, entre outros marcos conceituais) e as ações do Orçamento Municipal, sugere-se que, a partir da identificação das funções e subfunções orçamentárias, seja observada a finalidade do projeto ou atividade com a finalidade da área e subárea da política.

Observa-se que o Guia de Apuração do Gasto Social com a Primeira Infância para Municípios (GSPI-M) do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), com o apoio do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC)<sup>3</sup>, para fins de definição das áreas prioritárias das políticas públicas para a primeira infância, especialmente as definidas pelo Marco Legal, estabeleceu **nove áreas finalísticas** de políticas públicas que fazem parte da proteção integral da criança e devem entrar na apuração: **Educação infantil; Saúde Materno-Infantil; Assistência Social; Políticas dos Direitos da Criança e da Família; Enfrentamento da Pobreza; Segurança Alimentar; Direito à Cidade e à Habitação; Saneamento e Água e Cultura e Direito de Brincar.**

<sup>3</sup> Guia de Apuração do Gasto Social com a Primeira Infância para Municípios. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/relatorios/guia-de-apuracao-do-gasto-social-com-primeira-infancia-para-municipios>

Com isso, utilizando-se como referência o GSPI-M e a Metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (OCA) da Fundação Abrinq<sup>4</sup>, o quadro a seguir apresenta, **de forma não exaustiva**, as possibilidades de correlação entre a área da política pública voltada para a primeira infância e a ação orçamentária.

Quadro 4 - Correlação entre a área da política pública e a ação orçamentária.

ÁREA	SUBÁREA	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
EDUCAÇÃO INFANTIL	PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO EM EDUCAÇÃO INFANTIL (CRECHE E PRÉ-ESCOLA)	12 - EDUCAÇÃO	121 – Planejamento e Orçamento
	FORMAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE EDUCAÇÃO		122 – Administração Geral
			123 – Administração Financeira
	AMPLIAÇÃO, MANUTENÇÃO, REFORMA E CONSTRUÇÃO DE CRECHES E PRÉ-ESCOLAS		124 – Controle Interno
			126 – Tecnologia da Informação
	MATERIAL E ATIVIDADE DE APOIO PARA ESCOLA DE EDUCAÇÃO INFANTIL		128 - Formação de Recursos Humanos
			131 – Comunicação Social
ALIMENTAÇÃO NA ESCOLA	243 – Assistência à Criança e ao Adolescente		
	365 – Educação Infantil		
GESTÃO ADMINISTRATIVA, EDUCACIONAL E PEDAGÓGICA DE EDUCAÇÃO INFANTIL	367 – Educação Especial		
	368 - Educação Básica		
GESTÃO ADMINISTRATIVA, EDUCACIONAL E PEDAGÓGICA DE EDUCAÇÃO BÁSICA	423 – Assistência aos Povos Indígenas		
	451 - Infraestrutura Urbana		
SAÚDE MATERNO INFANTIL	10 - SAÚDE	785 – Transportes Especiais	
		845 – Transferências	
SAÚDE MATERNO INFANTIL	10 - SAÚDE	128 – Formação de Recursos Humanos	
		306 – Alimentação e Nutrição	
SAÚDE MATERNO INFANTIL	10 - SAÚDE	571 – Desenvolvimento Científico	
		572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	
SAÚDE MATERNO INFANTIL	10 - SAÚDE	573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico	
		845 - Transferências	
SAÚDE MATERNO INFANTIL	10 - SAÚDE	121 – Planejamento e Orçamento	
		122 – Administração Geral	
SAÚDE MATERNO INFANTIL	10 - SAÚDE	123 – Administração Financeira	

<sup>4</sup> Metodologia do Orçamento Criança e Adolescente (OCA). Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://novosite.fadc.org.br/wp-content/uploads/2023/09/de-olho-no-orcamento-da-crianca.pdf>

ÁREA	SUBÁREA	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
	<p>ATENÇÃO À SAÚDE DE CRIANÇAS COM DEFICIÊNCIA E OUTRAS VULNERABILIDADES</p> <p>ATENÇÃO BÁSICA DE SAÚDE</p> <p>ATENÇÃO ESPECIALIZADA DE SAÚDE</p> <p>ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA</p> <p>VIGILÂNCIA EM SAÚDE</p> <p>CONSTRUÇÃO, AMPLICAÇÃO, REFORMA, MANUTENÇÃO DE UNIDADES DE SAÚDE E AQUISIÇÃO E MANUTENÇÃO DE EQUIPAMENTOS</p> <p>GESTÃO DAS POLÍTICAS DE SAÚDE</p>		<p>124 – Controle Interno</p> <p>126 – Tecnologia da Informação</p> <p>128 – Formação de Recursos Humanos</p> <p>131 – Comunicação Social</p> <p>301 – Atenção Básica</p> <p>302 – Assistência Hospitalar e Ambulatorial</p> <p>303 – Suporte Profilático e Terapêutico</p> <p>304 – Vigilância Sanitária</p> <p>305 – Vigilância Epidemiológica</p> <p>306 – Alimentação e Nutrição*</p> <p>451 - Infraestrutura Urbana</p> <p>571 – Desenvolvimento Científico</p> <p>572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia</p> <p>573 – Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico</p>
ASSISTÊNCIA SOCIAL	<p>PROTEÇÃO À PRIMEIRA INFÂNCIA</p> <p>PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS</p> <p>PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL A FAMÍLIAS E INDIVÍDUOS</p> <p>GESTÃO DAS POLÍTICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</p>	08 – ASSISTÊNCIA SOCIAL	<p>121 – Planejamento e Orçamento</p> <p>122 – Administração Geral</p> <p>123 – Administração Financeira</p> <p>124 – Controle Interno</p> <p>126 – Tecnologia da Informação</p> <p>128 – Formação de Recursos Humanos</p> <p>131 – Comunicação Social</p> <p>243 – Assistência à Criança e ao Adolescente*</p> <p>244 – Assistência Comunitária*</p> <p>245 - Serviços Socioassistenciais</p> <p>422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos</p> <p>571 – Desenvolvimento Científico</p> <p>572 – Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia</p> <p>573 – Difusão do Conhecimento Científico</p>

ÁREA	SUBÁREA	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
			e Tecnológico
PROTEÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DA FAMÍLIA	<p>POLÍTICAS PARA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE;</p> <p>INSTÂNCIA DE PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE</p> <p>PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL</p>	08 – ASSISTÊNCIA SOCIAL	<p>242 – Assistência à Pessoa com Deficiência</p> <p>243 – Assistência à Criança e ao Adolescente*</p> <p>244 – Assistência Comunitária*</p> <p>423 – Assistência aos Povos Indígenas</p> <p>333 – Empregabilidade</p> <p>334 – Fomento ao Trabalho</p> <p>363 – Ensino Profissional</p> <p>845 – Transferências</p>
	<p>PROMOÇÃO DOS DIREITOS DA MULHER</p> <p>CONSELHOS TUTELARES</p> <p>GESTÃO DAS POLÍTICAS DE DIREITOS HUMANOS QUE BENEFICIAM O DESENVOLVIMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA</p>	14 – DIREITOS DA CIDADANIA	<p>242 – Assistência à Pessoa com Deficiência</p> <p>243 – Assistência à Criança e ao Adolescente</p> <p>421 – Custódia e Reintegração Social</p> <p>422 – Direitos Individuais, Coletivos e Difusos</p> <p>423 – Assistência aos Povos Indígenas</p> <p>845 – Transferências</p> <p>846 – Outros Encargos Especiais</p>
ENFRENTAMENTO DA POBREZA	<p>PROMOÇÃO DA RENDA DAS FAMÍLIAS (PROGRAMAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA E GESTÃO DE CADASTROS E SISTEMAS VOLTADOS À VIABILIZAÇÃO DE POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE RENDA)</p> <p>GESTÃO DAS POLÍTICAS DE ENFRENTAMENTO DA POBREZA</p>	08 – ASSISTÊNCIA SOCIAL	<p>244 – Assistência Comunitária*</p> <p>246 - Segurança de Renda</p> <p>845 – Transferências</p>
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	SEGURANÇA ALIMENTAR (DISTRIBUIÇÃO DE ALIMENTOS, DISTRIBUIÇÃO DE LEITE, BANCO DE ALIMENTOS, COZINHA COMUNITÁRIA E RESTAURANTE POPULAR)	08 – ASSISTÊNCIA SOCIAL	306 – Alimentação e Nutrição
		10 - SAÚDE	306 – Alimentação e Nutrição

ÁREA	SUBÁREA	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
	GESTÃO DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA ALIMENTAR		
DIREITO À CIDADE E À HABITAÇÃO	PRODUÇÃO OU MELHORIA HABITACIONAL	16 – HABITAÇÃO	244 - Assistência Comunitária 422 - Direitos Individuais, Coletivos e Difusos 451 – Infraestrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos 481 – Habitação Rural 482 – Habitação Urbana
	MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE HABITABILIDADE	15 - URBANISMO	392 - Difusão Cultural 451 - Infraestrutura Urbana 452 - Serviços Urbanos* 813 - Lazer
	PROMOÇÃO DE ESPAÇOS URBANOS INCLUSIVOS PARA CRIANÇAS	18 - GESTÃO AMBIENTAL	541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental
SANEAMENTO E ÁGUA	GESTÃO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS E DE ESPAÇOS URBANOS		
	IMPLANTAÇÃO, AMPLIAÇÃO MELHORIA E MANUTENÇÃO DO SISTEMA DE SANEAMENTO BÁSICO	17 - SANEAMENTO	244 - Assistência Comunitária 451 – Infraestrutura Urbana 452 – Serviços Urbanos 453 - Transportes Coletivos Urbanos 482 - Habitação Urbana 511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano 541 - Preservação e Conservação Ambiental 542 - Controle Ambiental 543 - Recuperação de Áreas Degradadas 544 - Recursos Hídricos 605 – Abastecimento 606 - Extensão Rural
LIMPEZA URBANA	15 - URBANISMO		452 - Serviços Urbanos* 511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano 544 - Recursos Hídricos
	ABASTECIMENTO DE ÁGUA E GESTÃO DAS POLÍTICAS DE SANEAMENTO E DE RESÍDUOS SÓLIDOS		

ÁREA	SUBÁREA	FUNÇÃO	SUBFUNÇÃO
		18 - GESTÃO AMBIENTAL	511 – Saneamento Básico Rural 512 – Saneamento Básico Urbano 544 - Recursos Hídricos
CULTURA E DIREITO DE BRINCAR	ACESSO À CULTURA, ESPORTE, LAZER E AO DIREITO DE BRINCAR	13 - CULTURA	392 – Difusão Cultural 695 - Turismo
	EQUIPAMENTOS E ESPAÇOS CULTURAIS E ESPORTIVOS	27 – DESPORTO E LAZER	812 – Desporto Comunitário 813 – Lazer
	ATIVIDADES ESPORTIVAS, CULTURAIS, DE ARTES E LAZER NA ESCOLA		
	INFRAESTRUTURA ESPORTIVA E CULTURAL NAS ESCOLAS	15 - URBANISMO	392 - Difusão Cultural
	GESTÃO DAS POLÍTICAS DE CULTURA		

Fonte: próprio autor.

\* Exemplos de combinações de função e subfunção que podem ser classificadas em mais de um tipo de área da política. Nesses casos, deve-se observar a subárea para a diferenciação.

As definições de áreas de políticas apresentadas neste manual **não restringem o orçamento da primeira infância. O gestor pode e deve considerar projetos e atividades que a beneficiem**, direta ou indiretamente, desde que seja estabelecido o vínculo entre a política pública e o orçamento municipal.

Dentre as áreas, destaca-se a distribuição e, algumas vezes, as interseções realizadas entre os serviços prestados pela Assistência Social para as áreas de Proteção aos Direitos da Criança e da Família e Enfrentamento da Pobreza. O que necessitava de uma identificação clara da subárea para a devida alocação.

Vale destacar que a **Assistência Social** atua a partir dos serviços normatizados pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A **Proteção aos Direitos da Criança e da Família** envolve políticas balizadas por outros marcos de direitos, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e seus respectivos instrumentos de políticas, como o Conselho e o Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente, além dos referentes aos direitos das mulheres e da igualdade social. A área **Enfrentamento da Pobreza** compreende ações de transferência de renda (Benefício de Prestação Continuada, Bolsa Família e políticas municipais e

estaduais de transferência de renda) e combate à fome, dentre outras, cujo processamento ocorre segundo premissas econômicas.

Outra área de destaque é a **Segurança Alimentar**, que abrange ações que contribuem para a promoção da segurança alimentar e nutricional de crianças na primeira infância e asseguram condições básicas para seu desenvolvimento, como os serviços de distribuição de alimentos, de oferta de refeições a preços populares, distribuição de leite, compra de alimentos de agricultura familiar, cozinhas comunitárias e restaurantes populares, entre outras. O Governo Federal, responsável pela gestão da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN)<sup>5</sup> e pelo Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Plansan)<sup>6</sup>, estabelece estratégias intersetoriais para garantir o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA). Como iniciativas contidas na Estratégia Intersetorial 1: Plano Brasil Sem Fome, destacam-se: Ação de Distribuição de Alimentos (ADA), Programa Nacional de Alimentação no Sistema Único de Assistência Social (PNA-SUAS), Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), Programa Cozinha Solidária.

Para se estabelecer um **vínculo entre a política pública e o Orçamento Municipal** deve-se considerar:

- a. Os **projetos e atividades que beneficiem a primeira infância**, direta ou indiretamente, desde que seja estabelecido o vínculo entre a política pública e o orçamento municipal;
- b. A **diversidade de titulação dos projetos e atividades** do orçamento, contemplando as particularidades de cada município;
- c. A **atuação intersetorial da política pública**, como exemplo da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.

Para **correlacionar adequadamente os títulos de projetos e atividades com as áreas e subáreas da política pública**, deve-se:

- a. Realizar uma **análise aprofundada sobre os descritores das ações ou atributos dos programas**;
- b. Identificar as **funções e subfunções** utilizadas no orçamento para fins de atendimento da política.

<sup>5</sup> Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – PNSAN. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/decreto/d7272.htm)

<sup>6</sup> Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/iii-plano-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-aprovado/III\\_Plansan.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/iii-plano-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-e-aprovado/III_Plansan.pdf)

Um projeto ou atividade é classificada como **gasto exclusivo** quando tem seus recursos e seu escopo de atuação voltados **diretamente** para a população de 0 a 6 anos e, como **não exclusivo**, quando suas entregas se direcionam para **grupos populacionais mais amplos**, mas que também incluem **indiretamente as crianças** de 0 a 6 anos, gestantes ou lactantes.

Quadro 5 - Orçamento primeira infância exclusivo e não exclusivo

Gasto Exclusivo	Gasto Não Exclusivo
Grupo de ações e despesas voltadas diretamente para a promoção da qualidade de vida da primeira infância.	Grupo de ações e despesas dirigidas para a promoção e melhoria das condições de vida das famílias que beneficiam o desenvolvimento e a proteção da primeira infância.

Fonte: próprio autor.

Diante dessa etapa de registro contábil, a contabilidade deverá registrar tais gastos utilizando o método de classificação da despesa pela estrutura da programação orçamentária.

A nova concepção de planejamento e orçamento dedica atenção especial ao recadastramento dos tipos de ações em projetos e atividades e o seu reordenamento, que, juntamente com o inventário de programas, constituem a estrutura do orçamento público.

O **programa**<sup>7</sup> é atributo da programação que visa integrar as áreas de Planejamento e Orçamento e é o vínculo entre LOA e PPA. A estrutura completa da programação orçamentária é formada por uma sequência de códigos alfanuméricos separados por pontos.

A **ação orçamentária** é o principal classificador do orçamento público. Entende-se que cada ação deve representar um conjunto de operações das quais resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também no conceito de ação as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, os financiamentos e as reservas de contingência.

<sup>7</sup> Conforme disposto no Manual Técnico do Plano Plurianual 2024-2027 (MTPPA), os Programas representam o conjunto coordenado de ações governamentais financiadas por recursos orçamentários e não orçamentários visando à concretização do objetivo. Desta forma, eles devem espelhar as prioridades do governo por meio das pastas setoriais. Assim, é possível concentrar a atenção nas principais políticas de governo e evitar dispersão de esforços, tanto do núcleo central de governo quanto dos órgãos setoriais.

Tendo em vista a necessária transparência sobre as despesas públicas, é imprescindível que o conjunto de atributos da ação permitam a clara compreensão da atuação do governo.

A compreensão do orçamento exige o conhecimento de sua estrutura e sua organização, implementadas por meio de um sistema de classificação estruturado. **Na estrutura atual, o orçamento público está organizado em programas de trabalho, que contêm informações qualitativas e quantitativas.**

O **programa de trabalho**, que define qualitativamente a programação orçamentária, deve responder, de maneira clara e objetiva, às perguntas clássicas que caracterizam o ato de orçar.

A **Atividade** é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um *programa*. Cada atividade envolve um conjunto de operações que se realizam de modo **contínuo e permanente**, das quais resulta um produto ou serviço necessário à **manutenção da ação de governo** (MTO, 2024).

O **Projeto** é um instrumento de programação utilizado para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a **expansão ou o aperfeiçoamento** da ação de governo (MTO, 2024).

É importante ressaltar que não é permitida a existência de um mesmo projeto em mais de uma esfera orçamentária ou em programas diferentes, ou seja, o projeto deve constar sob um único programa.

Após a estruturação da base, análise dos atributos das ações orçamentárias, identificação dos programas, projetos e atividades que beneficiam, diretamente ou indiretamente, crianças de 0 a 6 anos, gestantes ou lactantes, e diferenciação entre gasto exclusivo ou não, deve-se utilizar a **tabela do sistema SIM Orçamento de Despesas por Projetos e Atividades: 203** para a indicação das políticas públicas beneficiárias dos projetos e atividades fixados na lei do orçamento municipal.

Na tabela *Orçamento de Despesas por Projetos e Atividades: 203*, o campo n.º 16 (“**Objeto ou Público-Alvo**”) deverá ser preenchido com os seguintes códigos:

- a) **00 para “Outro”**: Para despesa decorrente de projetos ou atividades que não indica a primeira infância como público-alvo da política; e
- b) **01 para “Primeira Infância”**: Para despesa decorrente de projeto ou atividade **direcionada à primeira infância**.

Por fim, na tabela *Orçamento de Despesas por Projetos e Atividades: 203*, o campo n.º 17 (“**Extensão dos Benefícios ou Recursos**”) deverá ser preenchido com os seguintes códigos:

a) **00**: Para “Não se Aplica”;

b) **01** para “**Ação Exclusiva**”, quando a despesa decorrente de projeto ou atividade é **destinada direta e exclusivamente à primeira infância**;

b) **02** para “**Ação Não Exclusiva**”, quando a despesa decorrente de projeto ou atividade **não são direcionados unicamente à primeira infância**;

Figura 2 – Tabela Orçamento de Despesas por Projetos e Atividades.

Nome da tabela: <b>ORÇAMENTO DE DESPESAS POR PROJETOS E ATIVIDADES</b>	
Nome do arquivo:	PA202501.ORB
Frequência de envio:	Alterações no Orçamento
Tipo de documento:	203
Descrição dos Campos	Especificação dos Campos
1. Tipo do Documento	Campo caractere com 3 posições. <i>Informar: “203”</i>
2. Código do Município	Campo caractere com 3 posições. <i>Informar conforme tabela fornecida no item 6.5.1.</i>
3. Exercício do Orçamento	Campo numérico com 6 posições. Utilizar o mesmo valor empregado na Tabela de Órgãos. <i>Exemplo: 202500 (Orçamento para o Exercício de 2025).</i>
4. Código do Órgão	Campo caractere com 2 posições. <i>Exemplo: “17”</i>
5. Código da Unidade Orçamentária	Campo caractere com 2 posições. <i>Exemplo: “02”</i>
6. Código da Função	Campo caractere com 2 posições. <i>Exemplo: “08” - Assistência Social</i> <i>Informar conforme tabela Função e Subfunção fornecida pelo TCE</i>
7. Código da Subfunção	Campo caractere com 3 posições. <i>Exemplo: “243” - Assistência a Criança e ao Adolescente</i> <i>Informar conforme tabela Função e Subfunção fornecida pelo TCE</i>
8. Código do Programa	Campo caractere com 4 posições. <i>Exemplo: “0009”</i>
9. Código de Projeto ou Atividade	Campo caractere com 1 posição. <i>Informar:</i> <b>“1” ou “3” ou “5” ou “7”, para Projetos</b> <b>“2” ou “4” ou “6” ou “8”, para Atividades</b> <b>“9” para Reserva de Contingência</b> <b>“0” para Operações Especiais</b>
10. Número do Projeto ou Atividade	Campo caractere com 3 posições. <i>Exemplo: “105”</i>
11. Número do Sub-projeto ou Sub-atividade	Campo caractere com 4 posições. <i>Exemplo: “0001”</i>
12. Código do Tipo de Orçamento	Campo caractere com 1 posição. <i>Informar:</i>

**Nome da tabela:**  
**ORÇAMENTO DE DESPESAS POR PROJETOS E ATIVIDADES**

<b>Nome do arquivo:</b>	<b>PA202501.ORB</b>
<b>Frequência de envio:</b>	<b>Alterações no Orçamento</b>
<b>Tipo de documento:</b>	<b>203</b>

<b>Descrição dos Campos</b>	<b>Especificação dos Campos</b>
	“F”, para Orçamento Fiscal “S”, para Orçamento da Seguridade Social
13. Nome do Projeto ou Atividade	Campo caractere com até 120 posições. <i>Exemplo:</i> “IMPLANTACAO DE OFICINAS DE INICIACAO PROFISIONAL”
14. Descrição do Projeto ou Atividade	Campo caractere com até 255 posições. <i>Exemplo:</i> “ASSISTENCIA A CRIANCA E AO ADOLESCENTE COM A RESSOCIALIZACAO DE JOVENS EM SITUACAO DE RISCO, ATRAVES DE OFICINAS DE INICIACAO PROFISSIONAL NAS AREAS DE ARTESANATO E MECANICA”
15. Valor Total do Projeto ou Atividade Fixado no Orçamento	Campo numérico com até 10 posições inteiras mais 2 posições decimais. <i>Exemplo:</i> <b>12345.67</b>
16. Objeto ou Público-Alvo	Campo caractere com 2 posições. <i>Informar:</i> “00”, para Outro “01”, para Primeira Infância
17. Extensão dos Benefícios ou Recursos	Campo caractere com 2 posições. <i>Informar:</i> “00”, para Não se Aplica “01”, para Ação Exclusiva “02”, para Ação Não Exclusiva

Fonte: SIM (2025)

No sentido de esclarecer a classificação, segue o exemplo previsto no Quadro 3:

**Quadro 6 - Classificação dos Gastos da primeira infância**

<b>Órgão</b>	<b>Função</b>	<b>Subfunção</b>	<b>Programa</b>	<b>Projeto/Atividade</b>	<b>Objeto ou Público-Alvo</b>	<b>Extensão dos Benefícios ou Recursos</b>
Secretária de Educação (22)	Educação (12)	Administração Geral (122)	Gestão e Manutenção (0082)	Aquisição de equipamentos, mobiliários e veículos (1790)	Primeira Infância (Código 01)	Ação Não Exclusiva (Código 02)
Secretária de Educação (22)	Educação (12)	Educação básica (368)	Desenvolvimento da Educação Infantil (0052)	Remuneração de professores da educação infantil (2195)	Primeira Infância (Código 01)	Ação Exclusiva (Código 01)

A última etapa da metodologia refere-se à ponderação de todos os projetos e/ou atividades que foram classificados como gastos não exclusivos. Essa etapa é considerada de maior relevância, pois permite determinar a proporção do gasto não exclusivo que beneficia as crianças. Para tanto, será aplicado um índice às rubricas orçamentárias do gasto não exclusivo, a fim de ajustá-las à proporção gasta apenas com o público infantil, excluindo os gastos com outras faixas etárias.

A definição desse índice será baseada no cálculo da proporcionalidade do número de crianças na faixa etária de 0 a 6 anos existentes no município, visando dar maior realismo e consistência à apuração final, método de cálculo utilizado pela Fundação Abrinq<sup>8</sup>.

Para tanto, é necessário utilizar o dado público mais recente sobre o número total de crianças (até 6 anos) existentes, assim como da população total do município. Esses dados podem ser obtidos no órgão de planejamento da Prefeitura ou no Censo Demográfico do IBGE, em [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br).

Para a apuração da proporcionalidade do gasto não exclusivo com a primeira infância deverá ser adotado o seguinte procedimento:

#### 1) Fator de ponderação

Cálculo: População de crianças até 6 anos (a) / população total (b) = fator de ponderação (c)

Ex: População total = 100.000 habitantes (a)

População de crianças até 6 anos = 51.480 habitantes (b)

➤ **Fator de ponderação: (b)/(a) = 51.480/100.000 = 0,5148 (c)**

#### 2) Proporcionalidade dos gastos não exclusivos

Cálculo: Fator de ponderação (c) X gastos não exclusivos (d)

Ex: Ação/Projeto 02000 – Construção de Moradias = R\$ 100.000,00 (d)

Fator de ponderação: 0,5148 (c)

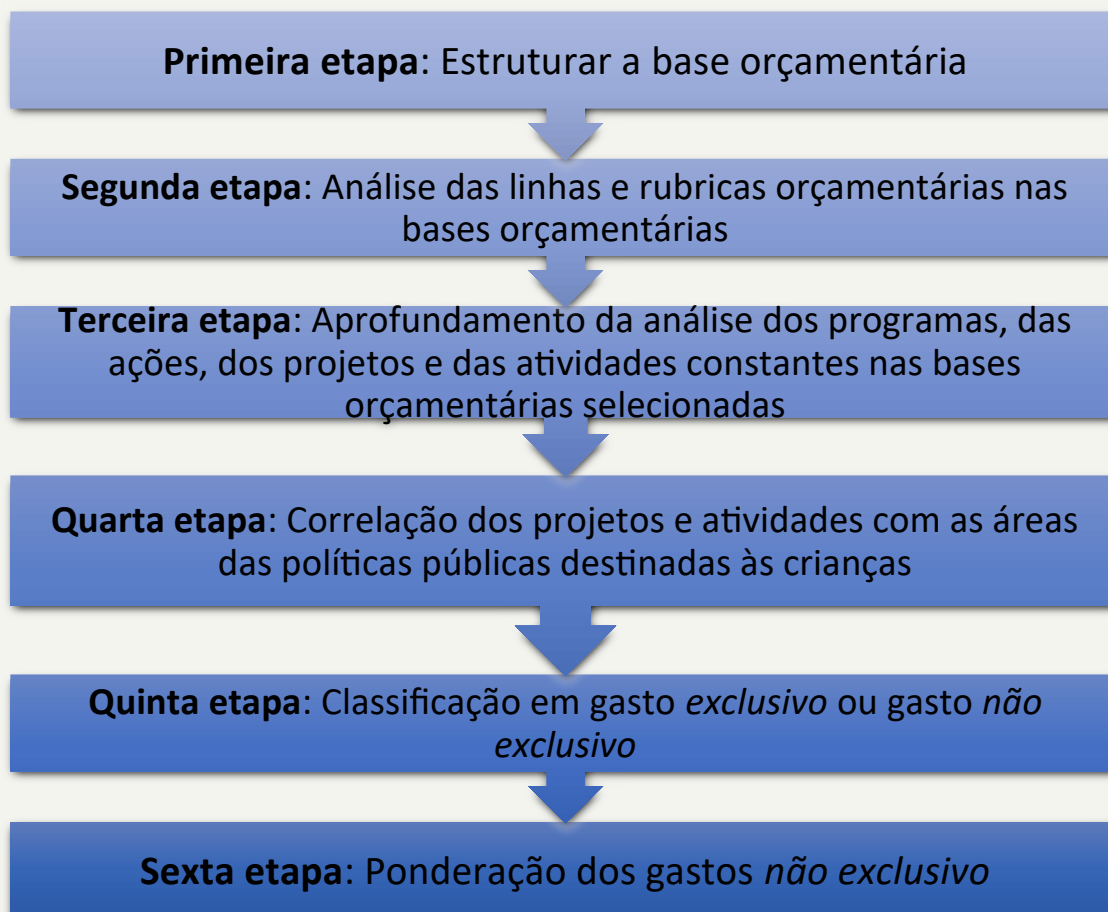
➤ **Proporcionalidade dos gastos não exclusivos = R\$ 100.000,00 X 0,5148 = R\$ 51.480,00**

---

<sup>8</sup> A Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, ou simplesmente Fundação Abrinq, é uma fundação de direito privado, sem fins lucrativos, constituída em 13 de fevereiro de 1990 com o objetivo de mobilizar a sociedade para questões relacionadas aos direitos da infância e da adolescência. A participação nos trabalhos da Fundação inclui o voluntariado, doações, investimentos, apoio técnico e profissional. Para além dessas formas, empresas podem se candidatar a receber o selo Empresa Amiga da Criança e prefeituras podem se alinhar aos objetivos do programa Prefeito Amigo da Criança.

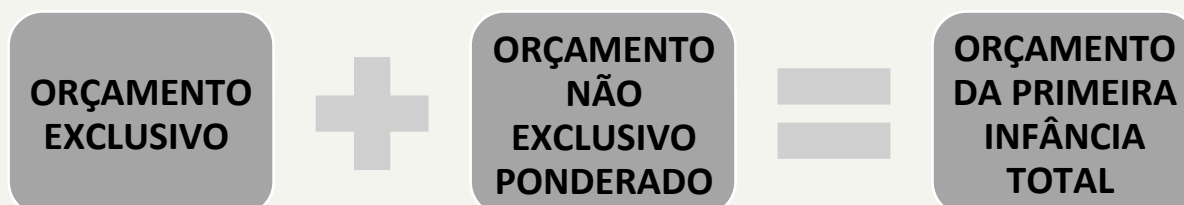
A figura abaixo ilustra a síntese das etapas da classificação orçamentária dos gastos com a primeira infância.

Figura 3 - Árvore de decisão para identificar os programas, as ações, os projetos e atividades com a primeira infância no orçamento municipal.



Fonte: adaptado do Ipea e Abrinq.

Assim, o **Orçamento da Primeira Infância Total** constitui-se da soma desses dois agrupamentos de ações e despesas:



Então, para se chegar à soma do Orçamento da Primeira Infância Total, os valores apurados do orçamento exclusivo devem ser considerados na sua integralidade e os valores do orçamento não exclusivo devem ser submetidos ao cálculo da proporcionalidade.

A classificação dos gastos deverá ser aplicada nas bases orçamentárias referentes ao orçamento de 2025, para fins de identificação dos programas, projetos e atividades atualmente vigentes. Para os exercícios financeiros de 2026 a 2029, que

compreenderão o ciclo de políticas públicas do Plano Plurianual (PPA) 2026-2029, deverá utilizar-se das etapas propostas por esse manual, que vão desde o planejamento das diretrizes da política, definição dos programas no PPA com os objetivos e metas, definição das prioridades e destinação de recursos na Lei Orçamentária Anual.

### **3.2.1. Esclarecimentos Adicionais sobre os Gastos Exclusivos e Não Exclusivos:**

Para além das decisões e regras de classificação anteriormente mencionadas, ao longo do trabalho, outras questões surgem e demandam esclarecimentos e definições de adoção específica, como elencados a seguir.

1) **Os gastos com pessoal inativo não são computados.** Portanto, não são incluídos os grupos de despesa referentes aos recursos destinados aos inativos e pensionistas, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência;

2) Os recursos com **reserva de contingência não são utilizados**, por esta razão, esses não serão incluídos na totalização do gasto social com crianças e adolescentes;

3) Os **benefícios e auxílios trabalhistas em geral**, ou não salário, **não são considerados.** Mesmo quando chamados de auxílio-creche ou auxílio-alimentação. Em sua essência, eles são adicionais salariais a servidores públicos, guardando pouca relação com o fornecimento de benefícios sociais ao conjunto da população de crianças e adolescentes;

4) As **políticas de fomento produtivo, os gastos com a pavimentação de vias, transporte público, gestão de trânsito e iluminação pública não serão computados** como gastos com a primeira infância, pois não retratam a realidade das crianças na primeira infância e de seus direitos;

5) Gastos com **juros, encargos e amortização da dívida pública não são computados** por não serem considerados de cunho social;

6) Todos os **gastos relacionados às atividades administrativas nas áreas de Educação Infantil, de Saúde Materno-infantil e de Assistência Social**, que ofertam atividades **finalísticas** que afetam crianças de 0 a 6 anos, gestantes ou lactantes, **serão considerados gastos não exclusivos.** Isso porque as despesas gerais com unidades orçamentárias e servidores públicos que executam políticas públicas fazem parte dos gastos direcionados às crianças, mesmo que de maneira não direta. No restante das áreas, só devem entrar na conta do orçamento para a primeira infância as atividades finalísticas que beneficiam crianças de 0 a 6 anos;

7) Os **gastos com a capacitação de servidores** dos órgãos que ofertam atividades finalísticas também serão **classificados como gastos Não Exclusivos**, pelas mesmas razões das atividades administrativas mencionadas no item anterior. Essa decisão se baseia no entendimento de que a capacitação contribui para a melhoria dos serviços públicos oferecidos ao público infantil. **Ressalvam-se os casos em que a capacitação dos profissionais que atuam diretamente com crianças de 0 a 6 anos, gestantes ou lactantes será considerada gasto exclusivo**, como o exemplo de capacitação e qualificação dos professores da educação infantil;

8) Já para os **órgãos que desenvolvem atividades não finalísticas**, como não se relacionam direta ou indiretamente com crianças de 0 a 6 anos, gestantes ou lactantes, seus **gastos não entram na mensuração do orçamento da primeira infância**;

9) Sobre a área da **educação e suas subfunções**, a educação básica é composta pelas seguintes etapas de ensino: educação infantil, ensino fundamental e ensino médio. A **Educação Infantil** é a primeira etapa da Educação Básica, atendendo crianças de 0 a 5 anos e 11 meses. Dessa forma, para fins de **inclusão como gasto exclusivo**, devem ser considerados os projetos e atividades classificados na **subfunção 365 – Educação Infantil**. Embora as crianças que completam 6 anos nos primeiros três meses do ano devam estar matriculadas no ensino fundamental, os **gastos vinculados à subfunção 361 – Ensino Fundamental não entram na mensuração do orçamento da primeira infância**.

Considerando que as **subfunções** visam **evidenciar a natureza da atuação governamental** e que a **função educação** prevê que os gastos em educação sejam registrados por etapa de ensino (361 - Ensino Fundamental, 362 - Ensino Médio, 363 - Ensino Profissional, 364 - Ensino Superior, 365 - Educação Infantil), o gestor municipal **deve observar**, ao classificar a despesa orçamentária, se ela se **relaciona a alguma etapa de ensino ou se possui caráter transversal**, ou seja, se pode custear mais de um tipo de ensino. Nesse caso, as despesas devem ser classificadas em subfunções como: 368 - Educação Básica e 367 - Educação Especial. Já as despesas administrativas devem ser classificadas em subfunções como: 121 – Planejamento e Orçamento, 122 – Administração Geral e 126 – Tecnologia da Informação. Esses tipos de gastos serão **classificados como não exclusivos**.

### 3.3.MEDIÇÃO DO GASTO COM PRIMEIRA INFÂNCIA MEDIANTE A DESPESA LIQUIDADADA

A apuração do gasto social com a primeira infância considera a etapa da **liquidação** dos compromissos assumidos no âmbito da LOA – e não o desembolso financeiro do Município durante o exercício financeiro que vai de 1º de janeiro a 31 de dezembro.

A execução das despesas previstas no orçamento público é realizada em três etapas: empenho, liquidação e pagamento (Brasil, 1964). O empenho cria para o poder público a obrigação do pagamento. É a etapa em que o governo reserva o recurso que será pago quando o bem for entregue ou o serviço concluído. Já a liquidação ocorre quando o governo declara que recebeu aquilo que comprou. Ou seja, quando se confere que o bem ou o serviço foi entregue da forma contratada ou que a etapa da obra foi concluída como acordado. Por sua vez, o pagamento é a etapa em que os gestores governamentais repassam o valor (pagam) ao vendedor ou ao prestador de serviço contratado.

Conforme esclarecido anteriormente, a medição do gasto social nessa metodologia utiliza a **despesa liquidada**, pois, ainda que não sejam pagos no exercício correspondente, serão pagos como restos a pagar em exercícios posteriores. Sendo assim, para efeito do resultado do gasto público com crianças e adolescentes aqui apurado, o fato de o efetivo pagamento do bem ou serviço não ter sido feito no mesmo exercício não interfere no resultado final, uma vez que o valor considerado se refere à liquidação, que é uma etapa da despesa pública anterior ao pagamento.

#### 4. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO

O **monitoramento** de políticas públicas é um processo contínuo de coleta, análise e utilização de informações para acompanhar a implementação das políticas e programas. Ele visa garantir que as **ações planejadas estejam sendo executadas conforme o previsto**, permitindo **ajustes tempestivos** para corrigir desvios e melhorar a eficácia das políticas.

A Lei n.º 13.257/2016, que dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância, prevê, em seu artigo 11, que estas terão, necessariamente, componentes de monitoramento e de coleta sistemática de dados, de avaliação periódica dos elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e de divulgação dos seus resultados.

A citada norma reforça a importância do registro unificado de dados sobre a primeira infância, onde a União manterá instrumento individual de dados do crescimento e desenvolvimento da criança, assim como sistema informatizado, que inclua as redes pública e privada de saúde (§1º do artigo 11 da Lei n.º 13.257/2016).

Impõe, ainda, a transparência das informações sobre a primeira infância. Cabe à União a publicização à sociedade da soma dos recursos aplicados anualmente no conjunto dos programas e serviços para a primeira infância e o percentual que os valores representam em relação ao respectivo orçamento realizado, e a coleta de informações sobre os valores aplicados pelos demais entes da Federação (§2º do artigo 11 da Lei n.º 13.257/2016). Por analogia, o referido dispositivo aplica-se aos municípios.

No contexto do PPA municipal, o monitoramento deve ser realizado de forma sistemática e contínua, utilizando indicadores de desempenho que reflitam os objetivos e as metas estabelecidas. Esses indicadores devem ser claros, mensuráveis e relevantes, permitindo uma avaliação precisa do progresso dos programas.

Já a **avaliação** diz respeito ao processo de **levantamento e análise sistemática** de informações sobre características, processos e impactos das soluções implementadas pelo poder público, levando em conta critérios de **eficiência, eficácia e efetividade**.

A avaliação dos programas do PPA tem o objetivo de aperfeiçoar o desenho, a implementação e a alocação de recursos. Esse processo avaliativo tem a finalidade de identificar pontos de aprimoramento no desenho, na governança e no processo de implementação dos programas, permitindo a correção de eventuais distorções que prejudiquem o alcance dos objetivos e das metas.

Recomenda-se a realização de, no mínimo, um processo de autoavaliação durante a vigência do PPA, que pode ocorrer, por exemplo, após o primeiro ou segundo ano

de sua vigência e outro após o encerramento do ciclo. O processo de autoavaliação é realizado pela própria prefeitura, tendo como principais avaliadores os próprios responsáveis pela implementação dos programas no PPA.

Para realizar essa avaliação, recomenda-se a utilização de questionário sobre a qualidade dos programas, objetivos, entregas, indicadores e metas do plano.

De forma geral, deve ser abordada a questão da destinação de recursos públicos em atenção à criança de maneira simples e objetiva, com critérios de eficiência e efetividade, para verificar o cumprimento de programas e plataformas governamentais, ou ainda, o custo por criança do município para execução de determinada política. Assim, faz-se necessário verificar o desempenho do orçamento previsto (Base Orçamento Anual), do orçamento realizado (Base Execução Orçamentária), como também dos indicadores (metas físicas).

Para tanto, poderá utilizar as análises a seguir propostas:

1) Grau de **execução do Orçamento da Primeira Infância com a sua previsão.**

- a. Calcular o Orçamento da Primeira Infância a partir do orçamento previsto;
- b. Calcular também o Orçamento da Primeira Infância a partir da execução orçamentária, utilizando dados cumulativos referentes a trimestres (1º trimestre; até 2º trimestre; até 3º trimestre; até 4º trimestre);
- c. Dividir o resultado do item *b* pelo do item *a* e multiplicar por 100 para encontrar o percentual executado.

**O cálculo demonstra** o percentual do Orçamento da Primeira Infância executado no período, ou seja, o quanto a administração empregou de recursos arbitrados inicialmente a serem gastos com a infância.

**Quanto mais próximo de 100%, melhor terá sido a execução orçamentária e o grau de comprometimento com o planejamento inicialmente proposto.**

2) **Proporção de recursos previstos em atenção à primeira infância em relação ao total de despesas programadas.**

- a. Extrair o valor total do orçamento;
- b. Calcular o Orçamento da Primeira Infância a partir do orçamento previsto;
- c. Dividir o resultado do item *b* pelo do item *a* e multiplique por 100 para encontrar o percentual de participação do Orçamento da Primeira Infância no orçamento total.

A **análise possibilita verificar** o comprometimento das despesas totais públicas com as ações em favor da criança. É possível aferir o quanto do orçamento público geral é alocado com políticas em favor de crianças e, a partir disso, assumir metas de incremento ou de efetividade no investimento realizado.

Diante disso, as avaliações demonstram comparações do valor apurado do Orçamento da Primeira Infância com o planejado e com o valor total orçamentário, evidenciando a eficiência das despesas com a atenção à primeira infância.

Os dados podem ainda ser comparados com outras variáveis, tais como:

- 3) **Orçamento da Primeira Infância por criança de 0 a 6 anos** – valor do Orçamento da Primeira Infância anual pelo total da população de crianças de 0 a 6 anos do município.

**O indicador revela** o gasto com a primeira infância realizado pelo número de crianças de 0 a 6 anos do município. Quanto maior, melhor, pois demonstra, nessa perspectiva, e ao relacionar a referida despesa com as crianças, o esforço do ente público em priorizar esse público-alvo.

- 4) **Custo unitário por criança anual na educação** - valor do Orçamento da Primeira Infância anual na função educação pelo total da população de crianças do município.

**O indicador demonstra** quanto deve ser investido ao ano por criança na área da educação. Quanto maior melhor.

- 5) **Esforço em Primeira Infância no orçamento total**, por fonte de recurso:

- a. Extrair o valor total do orçamento;
- b. Calcular o Orçamento da Primeira Infância a partir do orçamento executado por fonte de recurso próprio – fonte tesouro;
- c. Dividir o resultado do item *b* pelo do item *a* e multiplique por 100 para encontrar o percentual de participação do Orçamento da Primeira Infância por fonte tesouro no orçamento total.

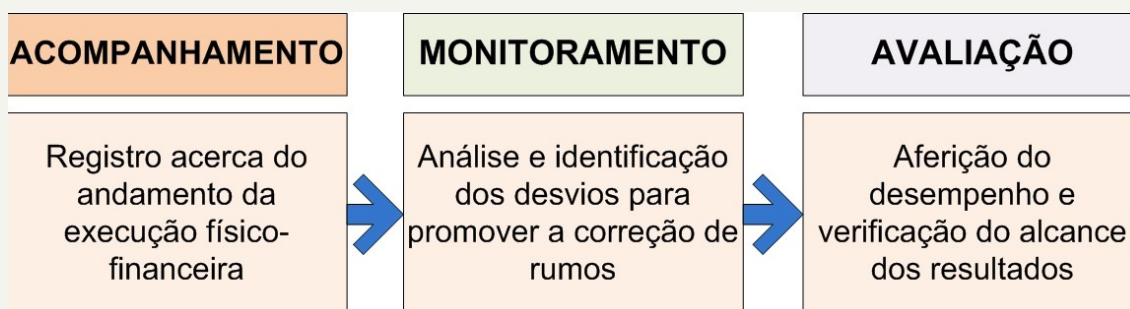
Esse indicador representa **o grau de independência financeira de recursos** de transferências intergovernamentais provenientes de esferas superiores de governo para financiar as atividades da primeira infância. Assim, quanto maior o resultado desse indicador, melhor será a condição desta política pública.

Contudo, os resultados das políticas públicas envolvem diversas outras decisões sobre sua concepção e implementação que não estão diretamente vinculadas à estruturação e execução dos orçamentos.

Além da alocação dos recursos e da eficiência orçamentária, o processo de monitoramento e avaliação deve se centrar nos resultados finalísticos e, a partir destes, se for o caso, no replanejamento dos programas governamentais de modo a atingir as metas e os objetivos estrategicamente programados. Os resultados advindos desses processos devem ser utilizados como subsídio pelos gestores públicos para a tomada de decisão, o chamado **planejamento baseado em evidências**.

O **monitoramento eficaz**, que viabiliza a **intervenção tempestiva** no curso do processo para correção de rumos, pressupõe o acompanhamento contínuo e o registro regular, da execução do orçamento. Ambos estão interligados e contribuem para a avaliação dos resultados quanto ao alcance dos objetivos do programa e aos efeitos e impactos sobre o público-alvo, que consiste na verificação da efetividade da oferta planejada, conforme a Figura 4 demonstra.

Figura 4 – Etapas do acompanhamento, monitoramento e avaliação da implementação das políticas e programas.



Fonte: Seplag/CE

Trata-se, portanto, da execução de políticas e programas que privilegiem o foco em resultados, em detrimento da ótica centrada exclusivamente no gasto orçamentário, priorizando ações e favorecendo o caráter distributivo na alocação dos recursos. A avaliação dos resultados alcançados deve ocorrer à luz de indicadores sociais e econômicos que, no caso da primeira infância, por se referirem ao desenvolvimento infantil integrado, exige uma visão integralizada e intersetorial, o que torna a tarefa mais complexa.

Com o intuito de estabelecer uma visão estratégica do PPA devem ser observados dois pressupostos principais:

1. Estruturar os programas com objetivos, público-alvo, valores, prazos, iniciativas, entregas, linhas de base, metas físicas e indicadores programáticos definidos, com vistas ao acompanhamento, monitoramento e avaliação; e
2. Adotar um modelo de gerenciamento moderno, visando a obtenção de resultados

A verdade é que, na prática, as peças orçamentárias apresentam muitas inconsistências, tais como: a incompatibilidade entre o produto previsto e o que foi realmente executado; metas físicas desproporcionais às metas financeiras; ações sem finalidade e até mesmo sobreposição de atividades, o que se leva a concluir que o PPA, na maioria dos casos, é uma mera peça formal de planejamento, aprovada apenas com o intuito de atender aos preceitos legais, mas sem de fato caracterizar uma ferramenta eficiente de gestão.

Um dos grandes entraves enfrentados nessa seara diz respeito à dissociação entre as atividades de monitoramento e avaliação (3ª e 4ª fases do ciclo da política pública) das fases do planejamento (1ª fase) e da execução (2ª fase), que, por comporem um processo de gestão único, deveriam estar alinhadas entre si.

Então, a concepção do Plano Plurianual deve estar alicerçada em parâmetros de desempenho e de gestão que viabilizem as tarefas de monitoramento e avaliação. Neste sentido, o **programa finalístico**, definido na fase do planejamento, é o elemento central de organização da ação governamental, ao redor do qual devem ser fixados os processos de cada uma das demais etapas do ciclo da gestão pública (implementação, monitoramento e avaliação).

Além disso, diferentemente da execução orçamentário-financeira, que está diretamente vinculada ao processo de empenho, liquidação e pagamento da despesa, hoje integralmente sistematizado, a **análise da execução física** de um programa exige a definição clara de **objetivos** quanto ao atendimento de uma demanda pública, aos quais estão atrelados atributos que permitem a mensuração de seu alcance ao final de um período. Para tanto, o processo deve estar alicerçado em aparato administrativo mais especializado das áreas-fins responsáveis pela implementação das ações, com a utilização de sistemas e atividades de apoio, o que não é uma realidade dos municípios.

Tomando como referência o Guia Metodológico de Monitoramento do PPA 2020-2023<sup>1</sup>, do Governo do Estado do Ceará, elaborado pela Secretaria do Planejamento e Gestão (Seplag), será destacado alguns dos elementos dos programas governamentais essenciais ao acompanhamento qualitativo do seu desempenho.

O **Indicador programático** é o instrumento que permite aferir o desempenho do PPA no nível de cada programa, tendo como parâmetro o seu objetivo, gerando subsídios para seu monitoramento e avaliação, a partir da observação do comportamento de uma determinada realidade ao longo do período do Plano.

Atrelado ao indicador tem-se a **iniciativa**, que é declaração da oferta governamental, ou seja, a estratégia adotada para o atendimento da demanda pública, a qual se vincula uma **entrega**, que é o bem ou serviço a ser disponibilizado para o público-alvo do programa e deve contribuir diretamente para o alcance de objetivo, quantificada em **metas**, que representa a medida física das iniciativas para cada ano do Plano.

Tem-se, ainda, no nível operacional do plano, a **ação**, definida como o ato governamental planejado para a concretização da **entrega** da **iniciativa**, visando alcançar o **objetivo do programa**, alinhado aos resultados estratégicos que se quer alcançar. Em outras palavras, a **ação** traduz o que deverá ser feito para gerar os bens ou serviços (entregas) que o público-alvo receberá em cada ano do PPA.

A **ação** é elemento essencial que demonstra como se pretende gerar as entregas e quais os recursos necessários, estabelecendo-se, a partir daí, o processo de orçamentação do PPA. Trata-se da definição dos **recursos** (orçamentários ou extraorçamentários) necessários à oferta governamental planejada para cada período de vigência do PPA, obedecendo as regras da legislação específica e fixando-os em equilíbrio com a previsão da receita.

Portanto, a lógica para a sistematização do PPA deve seguir, no mínimo, a definição dos atributos **programa, objetivo, indicador, iniciativa, entrega, meta, ação e recursos**, para viabilizar a mensuração dos resultados. No citado guia há muitos outros elementos que caracterizam os programas governamentais e os diferenciam um dos outros, como também dimensões e conceitos a serem adotados na gestão do PPA do governo do estado do Ceará.

Implementam-se, assim, as condições para, *pari passo*, o **acompanhamento qualitativo das entregas (metas físicas)** e a verificação do desempenho orçamentário-financeiro, propiciando a correta análise de; 1) **eficácia**, cumprimento das metas planejadas das entregas; e 2) **eficiência do gasto**, a partir da verificação

<sup>1</sup> <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/07/Guia-Metodol%C3%B3gico-de-Monitoramento-do-PPA-2020-2023.pdf>

do confronto entre os recursos disponibilizados e as metas alcançadas ou seja, uma avaliação insumo-produto, podendo, inclusive, proporcionar uma avaliação insumo-resultado à luz do objetivo traçado para o programa.

A par destas considerações, o citado guia metodológico aponta que o monitoramento deve ter periodicidade trimestral acumulativo (janeiro a março, janeiro a junho, janeiro a setembro e janeiro a dezembro), como condição para promover os ajustes necessários em tempo hábil e de forma concomitante; sistematizar elementos para subsidiar os processos de avaliação e revisão; e, assim, contribuir para a obtenção dos resultados globais desejados.

A metodologia de monitoramento do PPA utilizada pelo governo do estado do Ceará é dividida em macroetapas que consistem em: Acompanhamento das Entregas; Monitoramento das Iniciativas; Monitoramento dos Programas; Monitoramento dos Temas; e Monitoramento dos Eixos. Entre as macroetapas, destaca-se:

- **Monitoramento dos Programas do PPA**, contendo a consolidação das principais realizações e dificuldades de execução a partir das informações registradas no acompanhamento e monitoramento das iniciativas, bem como a sinalização da situação atual e tendência de desempenho.

Esta é a fase em que se observa:

- a. O **desempenho dos indicadores programáticos**, voltados à mensuração do alcance do objetivo do Programa, está ocorrendo conforme o estabelecido no processo de planejamento;

À luz do confronto entre as metas de desempenho e o que foi registrado de desempenho do indicador e levando em consideração as situações de problemas e riscos identificadas, é possível se configurar o panorama do comportamento do indicador e promover uma análise de perspectiva futura de performance, sendo tal configuração registrada em um texto analítico, objetivo e claro.

- b. A execução do conjunto das iniciativas, notadamente no que diz respeito à **análise quanto à eficiência e quanto à eficácia**, e a sua contribuição para o alcance desse mesmo objetivo; e
- c. Se as realizações estão **beneficiando o público-alvo**;
- d. Se as realizações estão contribuindo para o **alcance do resultado do Tema ao qual o Programa está vinculado**.

Por fim, para fins de monitoramento e avaliação dos aspectos físicos de um programa ou iniciativa, poderá utilizar as análises a seguir propostas:

1) Identificação das principais realizações no período

- O que foi efetivamente entregue no período? (principais realizações que foram efetivamente concluídas no período de referência no âmbito do Programa)

2) Análise quanto à contribuição da execução das iniciativas

- Qual o grau de contribuição da execução das Iniciativas para o alcance do objetivo do Programa? (indica o nível da contribuição: Bastante, Razoável, Pouco, Muito Pouco ou Nenhum)

### 3) Análise quanto ao benefício para o público-alvo

- Qual o grau de benefício que as realizações do período estão proporcionando ao público-alvo do Programa? (auferir se há, durante a implementação do Programa, o direcionamento correto da oferta para o público previamente identificado)

### 4) Análise quanto ao alcance do resultado temático

- Qual o grau de contribuição das realizações do período para alcance do resultado temático? (indica o nível de alinhamento entre a oferta, contida nas realizações efetivas do período, e o resultado final da política, traduzido no resultado do tema ao qual o programa está vinculado)

No sentido de monitorar os resultados, faz-se necessária a elaboração do relatório de monitoramento da primeira infância. A estrutura proposta de relatório é:

- Resumo executivo:** contexto, propósito, metodologia, resultados e conclusão;
- Introdução:** apresentação geral do trabalho com a descrição da estrutura dos capítulos;
- Capítulo principal do relatório da Política da Primeira Infância - números da primeira infância:** número e percentual de ações realizadas por ano; acompanhamento do plano municipal pela primeira infância; montante de recursos orçados e executados por função da primeira infância (exclusivo e ampliado); montante de recursos orçados e executados por fonte de despesa da primeira infância (exclusivo e ampliado);
- Resultados do monitoramento** da Política da Primeira infância;
- Conclusões** da Política da Primeira infância.

Ao final, o relatório do monitoramento deve ser publicizado no site da Secretaria de Planejamento<sup>2</sup> ou do Comitê Gestor da Primeira Infância e no Portal de Transparência do Município.

## 5. TRANSPARÊNCIA

A transparência na gestão pública permite que a população acompanhe e participe das ações do Governo, exercendo o controle social. Isso fortalece a democracia e a confiança da sociedade no Estado.

O exercício da transparência na administração não ocorre sem a interação constante com os cidadãos. Na administração pública, a experiência tem mostrado que a oferta de informações em transparência ativa (por meio dos portais de transparências, além das páginas de cada órgão) gera valor para o exercício do controle social. Ao mesmo tempo, a demanda por informações públicas em transparência passiva (por meio do e-Sic, Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão) contribui para a identificação de informações mais frequentemente solicitadas, para fins de publicização.

<sup>2</sup> Ver boa prática do Município de Fortaleza: <https://planejamento.fortaleza.ce.gov.br/programas/64-or%C3%A7amento-primeira-inf%C3%A2ncia-opi.html> Acessado: 22 de janeiro de 2025.

De todo modo, é importante ressaltar que todas as informações produzidas ou custodiadas pelo Estado são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos, ressalvadas as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas (como sigilo fiscal, informações pessoais, sigilo empresarial etc.).

Como o Orçamento da Primeira Infância suscita muita preocupação de entidades de atendimento socioeducativo ou de saúde de crianças, o poder público municipal deve estar preparado para atender às demandas de acesso à informação sobre o tema, preferencialmente, mantendo atualizados os dados da execução do Orçamento da Primeira Infância em sua própria página na internet.

A transparência ativa evita muitos pedidos de acesso à informação e, quando estes ocorrem, a resposta pode se dar enviando ao cidadão o link do local onde está disponível a informação solicitada.

Dessa forma, deve-se dar publicização aos seguintes relatórios que evidenciam o Orçamento da Primeira Infância, preferencialmente, no portal ou página específica sobre a Política da Primeira Infância em site oficial do município:

- i) Relatório de detalhamento das despesas do Orçamento da Primeira Infância;
- ii) Relatório do Orçamento da Primeira Infância, destacando os gastos exclusivos dos não exclusivos por projetos/atividades;
- iii) Relatório do Orçamento da Primeira Infância planejado e liquidado; e
- iv) Relatório do Orçamento da Primeira Infância por fonte de recursos.

Abaixo, fornecemos exemplos de demonstrativos que podem ser utilizados para evidenciar o Orçamento da Primeira Infância:

Quadro 7 - Relatório de detalhamento das despesas do orçamento da primeira infância

ÁREAS E SUBÁREAS (A)	FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES (B)	BASE DE DADOS		TIPO DE GASTO (F)
		ORÇ. (C)	LIQ. (D)	
<b>10 – SAÚDE</b>				
Pesquisas	571 - Desenvolvimento Científico	QDD LOA	ou RExO	Nex
	572 - Desenvolvimento Tecnológico e Engenharia	QDD LOA	ou RExO	Nex
<b>12 – Educação</b>				
Educação básica	122 - Administração Geral	QDD LOA	ou RExO	Nex
	368 - Educação Básica	QDD LOA	ou RExO	Ex
<b>Subtotal</b>				
<b>VALOR TOTAL DO ORÇAMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA - OCA (H)</b>				

Este relatório evidenciará o valor total de recursos planejados e executados para a primeira infância por função e subfunção, assim como pelo tipo de gasto social (exclusivo ou não exclusivo).

Além disso, permitirá o uso do indicador de eficiência da execução orçamentária em relação ao que foi planejado das despesas por função e subfunção. Ao longo dos anos, possibilitará a análise do comportamento da Política da Primeira Infância por função e subfunção.

Quadro 8 - Relatório do orçamento da primeira infância - gasto exclusivo e não exclusivo por projetos/atividades

PROJETOS/ATIVIDADES E FUNÇÕES GOVERNAMENTAIS (A)	ORÇAMENTO EXCLUSIVO		ORÇAMENTO NÃO EXCLUSIVO		ORÇAMENTO PRIMEIRA INFÂNCIA	
	(R\$) (B)	(%) (C)	(R\$) (D)	(%) (E)	(R\$) (F)	(%) (G)
<b>Educação</b>						
Projeto 001 - ....						
Projeto 025 - ....						
<b>Subtotal por Projeto</b>						
Atividade 1029 - ....						
<b>Subtotal por Atividade</b>						
<b>Total por Função</b>						
<b>Saúde</b>						
Projeto 001 - ....						
Projeto 025 - ....						
<b>Subtotal por Projeto</b>						
<b>Subtotal por Atividade</b>						
<b>Total por Função</b>						
<b>Assistência Social</b>						
Projeto 001 - ....						
Projeto 025 - ....						
<b>Subtotal por Projeto</b>						
<b>Subtotal por Atividade</b>						
<b>Total por Função</b>						
<b>VALOR TOTAL DO ORÇAMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA (H)</b>						

Este relatório evidenciará o total de recursos executados por função governamental na primeira infância, nas categorias projeto e atividade e por tipo de gasto social (exclusivo e não exclusivo), em valores monetários e percentuais.

Permitirá, também, o uso do indicador de eficiência da execução orçamentária em relação ao que foi planejado para projetos e atividades relacionadas à primeira infância. Ao longo dos anos, possibilitará a análise do comportamento da Política da Primeira Infância, por projeto e atividade, assim como das despesas públicas voltadas às crianças, por função e subfunção.

Quadro 9 - Relatório do orçamento da primeira infância – despesa prevista x despesa liquidada

ESFERAS DE PROJETO/ATIVIDADE E FUNÇÕES GOVERNAMENTAIS (A)	ORÇAMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA (PLANEJADO)		ORÇAMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA (LIQUIDADO)	
	VALOR* (R\$) (B)	COMPOSIÇÃO (%) (C)	VALOR* (R\$) (B)	COMPOSIÇÃO (%) (C)
<b>Educação</b>				
Projeto 001 - ....				
Projeto 025 - ....				
Atividade 1029 - ....				
<b>Subtotal por Projeto</b>				
<b>Subtotal por Atividade</b>				
<b>Total por Função</b>				
<b>Saúde</b>				
Atividade 022 - ....				
Projeto 065 - ....				
Atividade 109 - ....				
<b>Subtotal por Projeto</b>				
<b>Subtotal por Atividade</b>				
<b>Total por Função</b>				
<b>Assistência Social</b>				
Atividade 022 - ....				
Projeto 065 - ....				
Atividade 109 - ....				
<b>Subtotal por Projeto</b>				
<b>Subtotal por Atividade</b>				
<b>Total por Função</b>				
<b>ORÇAMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA (D)</b>				

Este relatório evidenciará o valor total de recursos orçados e executados (despesa liquidada) da primeira infância por função, projetos e atividades.

Permitirá o uso do indicador de eficiência da execução orçamentária em relação ao que foi planejado. Ao longo dos anos, possibilitará a análise do comportamento da Política da Primeira Infância por projetos e atividades, quanto aos recursos orçados e executados.

Quadro 10 - Relatório do orçamento da primeira infância por fonte

ESFERAS POR FONTE/DESTINAÇÃO DE RECURSOS GOVERNAMENTAIS (A)	ORÇAMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA (PLANEJADO)		ORÇAMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA (LIQUIDADA)	
	VALOR* (R\$) (B)	COMPOSIÇÃO (%) (C)	VALOR* (R\$) (B)	COMPOSIÇÃO (%) (C)
<b>Fonte 500000000 - Recursos não vinculados de Impostos</b>				
Projeto 001 - ....				
Projeto 025 - ....				
Atividade 1029 - ....				

<b>Subtotal</b>				
<b>Fonte 540000000 - Transferências do FUNDEB - Impostos e Transferências de Impostos</b>				
Atividade 022 - ....				
Projeto 065 - ....				
<b>Subtotal</b>				
<b>ORÇAMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA (D)</b>				

Este relatório evidenciará a forma de financiamento da primeira infância. A análise permitirá avaliar o grau de dependência ou de autonomia em relação aos recursos externos. Ademais, os resultados evidenciarão o valor total de recursos executados por fonte de recursos e por tipo de projetos e atividades.

Ao longo dos anos, a série histórica permitirá avaliar o comportamento das fontes de recursos que financiam os projetos e atividades da Política da Primeira Infância.

## 6. RESUMO DO CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA E SUA RELAÇÃO COM O ORÇAMENTO

Passado por todas as etapas deste manual, resume-se o ciclo da política pública da primeira infância e sua relação com o orçamento municipal.

O **ciclo de uma política pública** inicia-se com a **identificação clara e precisa de um problema** que demanda a intervenção do Estado. Essa etapa é crucial, pois define o foco da ação governamental. É preciso analisar a natureza do problema, suas causas e consequências, e como ele afeta a sociedade. A coleta de dados, a consulta a especialistas e a participação da comunidade são ferramentas essenciais para um diagnóstico completo.

Em seguida, inicia-se a **construção da política pública**, como o Plano Municipal pela Primeira Infância. Esta fase envolve a definição de objetivos, a elaboração de estratégias e a escolha dos instrumentos de ação. É importante considerar diferentes alternativas e avaliar seus impactos sociais e econômicos. A participação da sociedade, por meio de audiências públicas e consultas, é fundamental para garantir que a política atenda às necessidades da população.

Definida a política, o **planejamento orçamentário** entra em cena, alocando os recursos necessários para a sua implementação, materializado pelo PPA, LDO e LOA. É crucial que o orçamento reflita as prioridades estabelecidas, garantindo a viabilidade e o alcance dos objetivos da política. A **execução orçamentária** materializa as ações, transformando o planejamento em realidade.

O **monitoramento** acompanha de perto a implementação da política, coletando dados e indicadores que permitem avaliar seu progresso e identificar possíveis desvios. Essa etapa é essencial para realizar ajustes e garantir que a política esteja no caminho certo. A **avaliação** analisa os resultados da política, verificando se os objetivos foram alcançados e se houve impactos positivos na sociedade. Os resultados da avaliação fornecem subsídios para aprimorar a política e torná-la mais eficaz.

A **transparência** permeia todo o ciclo, garantindo que a sociedade tenha acesso às informações sobre a política, desde sua concepção até seus resultados. A prestação de contas e a participação social fortalecem o controle social e a confiança na gestão pública. Cada etapa do ciclo é interdependente, e a eficiência de uma política pública depende da qualidade de cada uma delas. É um processo contínuo de aprendizado e aprimoramento, visando sempre o bem-estar da sociedade.

Figura 5 – O ciclo da política pública e a sua relação com o orçamento



Fonte: elaborada pelo autor

## 7. CASO PRÁTICO – ESTUDO DE CASO

Diante da metodologia apresentada, analisa-se a seguir um caso hipotético para exemplificar a sua aplicação:

A cidade de “Venha Ver” é um município brasileiro no interior do estado, distante 452 quilômetros a oeste da capital. Ocupa uma área de aproximadamente 72 km<sup>2</sup> e tem uma população total de 4.121 habitantes, dos quais 412 são crianças de 0 a 6 anos, gestantes ou lactantes.

O Comitê Intersetorial da Primeira Infância do Município “Venha Ver” estabeleceu 4 áreas de atuação: i) Educação Infantil; ii) Saúde; iii) Assistência Social; e iv) Segurança Alimentar.

As atividades de Planejamento e Gestão elaboraram a estimativa da receita e fixaram a despesa na LOA no valor R\$ 60 milhões, que foram distribuídos os seguintes limites orçamentários:

- Administração - R\$ 7 milhões;

- Educação – R\$ 20 milhões;
- Saúde – R\$ 10 milhões;
- Assistência Social – R\$2 milhões;
- Segurança Alimentar - R\$ 1 milhão;
- Saneamento - R\$ 5 milhões;
- Urbanismo R\$ 5 milhões;
- Cultura, Esporte e Lazer R\$ 5 milhões;
- Energia e Transportes R\$ 2,5 milhões;
- Encargos especiais R\$ 2,5 milhões.

Na elaboração da LOA, as secretarias organizaram suas ações nas seguintes subáreas, considerando o orçamento destinado e a classificação do gasto:

<i>FUNÇÃO: Educação - Subáreas</i>	<i>Orçamento Planejado</i>	<i>Classificação (Exclusivo/ Não Exclusivo)</i>
<i>a) Profissionais de Educação na Primeira Infância (em creches e em pré-escolas) - Remuneração de pessoal ativo (10% do valor total orçado);</i>	2.000.000,00	<i>Exclusivo</i>
<i>b) Profissionais de Educação da Educação Básica - Remuneração de pessoal ativo (40% do valor total orçado);</i>	8.000.000,00	<i>Não Exclusivo</i>
<i>c) Formação de profissionais de educação - Programa de formação, Bolsas e auxílios de professores (10% do valor total orçado);</i>	2.000.000,00	<i>Não Exclusivo</i>
<i>d) Construção, manutenção e reforma de Creches e Pré-Escolas - Construção e Manutenção de novas unidades (5% do valor total orçado);</i>	1.000.000,00	<i>Exclusivo</i>
<i>e) Construção, manutenção e reforma de escolas da Educação Básica - Construção e Manutenção de novas unidades; (5% do valor total orçado)</i>	1.000.000,00	<i>Não Exclusivo</i>
<i>f) Alimentação na escola - Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE (5% do valor total orçado);</i>	1.000.000,00	<i>Não Exclusivo</i>
<i>g) Gestão Administrativa, Educacional e Pedagógica da Educação Municipal - Manutenção e funcionamento administrativo (25% do valor total orçado).</i>	5.000.000,00	<i>Não Exclusivo</i>
<i>FUNÇÃO: Saúde - Subáreas</i>		
<i>a) Atenção à Saúde da Criança - Promoção e acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento integral; (10% do valor total orçado)</i>	1.000.000,00	<i>Exclusivo</i>
<i>b) Atenção Básica de Saúde - Programa de Saúde da Família e Unidades Básicas de Saúde - UBS; (40% do valor total orçado)</i>	4.000.000,00	<i>Não Exclusivo</i>
<i>c) Assistência Farmacêutica – Aquisição, logística e distribuição de medicamentos; (5% do valor total orçado)</i>	500.000,00	<i>Não Exclusivo</i>

d) <i>Vigilância em Saúde - Ações de Vigilância à Saúde, Epidemiológica e Sanitária; (5% do valor total orçado)</i>	500.000,00	<i>Não Exclusivo</i>
e) <i>Construção, Ampliação, Reforma, Manutenção de Unidades de Saúde e Aquisição e Manutenção de Equipamentos; (15% do valor total orçado)</i>	1.500.000,00	<i>Não Exclusivo</i>
f) <i>Gestão das Políticas de Saúde - Manutenção e funcionamento administrativo de atividades da Atenção à Saúde (25% do valor total orçado).</i>	2.500.000,00	<i>Não Exclusivo</i>
<b>FUNÇÃO: Assistência Social - Subáreas</b>		
a) <i>Proteção à Primeira Infância - Proteção de vínculos familiares, da parentalidade positiva e Políticas e parcerias para a primeira infância; (10% do valor total orçado).</i>	200.000,00	<i>Exclusivo</i>
b) <i>Proteção Social Básica - Proteção e Atendimento Integral à Família, Assistência Comunitária e Concessão de benefícios; (50% do valor total orçado).</i>	1.000.000,00	<i>Não Exclusivo</i>
c) <i>Gestão das Políticas de Assistência Social - Manutenção e funcionamento administrativo de atividades da Assistência. (40% do valor total orçado).</i>	800.000,00	<i>Não Exclusivo</i>
<b>FUNÇÃO: Segurança Alimentar- Subáreas</b>		
a) <i>Segurança Alimentar - Banco de Alimentos, Restaurantes Populares e Cozinhas Comunitárias; (60% do valor total orçado).</i>	3.000.000,00	<i>Não Exclusivo</i>
b) <i>Gestão Administrativa das Políticas de Segurança Alimentar - Manutenção e funcionamento administrativo das atividades de segurança alimentar. (40% do valor total orçado).</i>	2.000.000,00	<i>Não Exclusivo</i>
<b>Demais subáreas</b>		
<i>Gestão e Manutenção das Ações Administrativas das outras Secretarias (50% do valor total orçado)</i>	13.500.000,00	<i>Não se aplica</i>
<i>Gestão Finalísticas das outras Secretarias (50% do valor total orçado)</i>	13.500.000,00	<i>Não se aplica</i>

Baseado nos dados acima, sobre o planejamento e estimativa do gasto Orçamentário da Primeira Infância do município “Venha Ver”, apresenta-se exemplos de demonstrativos que evidenciam o Orçamento da Primeira Infância:

<b>QUADRO 1 - DETALHAMENTO DAS DESPESAS DO ORÇAMENTO PRIMEIRA INFÂNCIA - (Em R\$ 1,00)</b>						
<b>FUNÇÕES (A)</b>	<b>SUBFUNÇÕES (B)</b>	<b>BASE DE DADOS</b>		<b>TIPO (F)</b>	<b>VALOR TOTAL(R\$) (G)</b>	<b>VALOR TOTAL (%) (H)</b>
		<b>ORÇ. (C)</b>	<b>EX. OR. (D)</b>			
<b>ÁREA: EDUCAÇÃO INFANTIL</b>						
12 -	122 – Administração	5.000.000,00	4.750.000,00	N EXC.	500.000,00	10%

EDUCAÇÃO	Geral					
	128 – Formação de Recursos Humanos	2.000.000,00	1.700.000,00	N EXC.	200.000,00	10%
	306 – Alimentação e Nutrição	1.000.000,00	900.000,00	N EXC.	100.000,00	10%
	365 – Educação Infantil	3.000.000,00	2.580.000,00	EXC.	3.000.000,00	100%
	368 - Educação Básica	9.000.000,00	8.670.000,00	N EXC.	900.000,00	10%
<b>Sub Total</b>		<b>20.000.000,00</b>	<b>18.600.000,00</b>		<b>4.700.000,00</b>	<b>24%</b>
<b>ÁREA: SAÚDE</b>						
10 – SAÚDE	122 – Administração Geral	2.500.000,00	2.375.000,00	N EXC.	250.000,00	10%
	301 – Atenção Básica	5.500.000,00	4.860.000,00	N EXC.	550.000,00	10%
	301 – Atenção Básica (saúde à Criança)	1.000.000,00	990.000,00	EXC.	1.000.000,00	100%
10 – SAÚDE	302 - Assistência Hospitalar e Ambulatorial	500.000,00	450.000,00	N EXC.	50.000,00	10%
	304 – Vigilância Sanitária e305 – Vigilância Epidemiológica	500.000,00	450.000,00	N EXC.	50.000,00	10%
<b>Sub Total</b>		<b>10.000.000,00</b>	<b>9.125.000,00</b>		<b>1.900.000,00</b>	<b>19%</b>
<b>ÁREA: ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>						
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	122 – Administração Geral	800.000,00	760.000,00	N EXC.	80.000,00	10%
	243 – Assistência à Criança e ao	200.000,00	198.000,00	EXC.	200.000,00	100%

	Adolescente					
	244 - Assistência Comunitária	1.000.000,00	990.000,00	N EXC.	100.000,00	10%
<b>Sub Total</b>		<b>2.000.000,00</b>	<b>1.948.000,00</b>		<b>380.000,00</b>	19%
<b>ÁREA: SEGURANÇA ALIMENTAR</b>						
08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL	122 – Administração Geral	400.000,00	380.000,00	N EXC.	40.000,00	10%
	306 - Alimentação e Nutrição	600.000,00	594.000,00		60.000,00	10%
<b>Sub Total</b>		<b>1.000.000,00</b>	<b>974.000,00</b>		<b>100.000,00</b>	10%
<b>Total</b>		<b>33.000.000,00</b>	<b>30.647.000,00</b>		<b>7.080.000,00</b>	<b>21%</b>

QUADRO 2 - DETALHAMENTO DO ORÇAMENTO PRIMEIRA INFÂNCIA EXCLUSIVO E NÃO EXCLUSIVO POR AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS									
ÁREAS	AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (B)	ORÇAMENTO EXCLUSIVO		ORÇAMENTO NÃO EXCLUSIVO		ORÇAMENTO TOTAL PRIMEIRA INFÂNCIA		ORÇAMENTO TOTAL	
		R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)
<b>12 - EDUCAÇÃO INFANTIL</b>									
	Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais - 1ª Infância	2.000.000,00	67%	-	0%	2.000.000,00	43%	<b>2.000.000,00</b>	<b>10%</b>
	Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais	-	0%	800.000,00	47%	800.000,00	17%	<b>8.000.000,00</b>	<b>40%</b>
	Formação dos Profissionais da Educação e Qualificação Permanente	-	0%	200.000,00	12%	200.000,00	4%	<b>2.000.000,00</b>	<b>10%</b>
	Manutenção, Reparos, Reforma e Ampliação de Centros de Educação Infantil – Creches	1.000.000,00	33%	-	0%	1.000.000,00	21%	<b>1.000.000,00</b>	<b>5%</b>
	Aquisição de Equipamentos, Mobiliários, Veículos e Construção de Centros de Educação Infantil		0%	100.000,00	6%	100.000,00	2%	<b>1.000.000,00</b>	<b>5%</b>
	Garantia de Alimentação Escolar		0%	100.000,00	6%	100.000,00	2%	<b>1.000.000,00</b>	<b>5%</b>
	Gerenciamento e Manutenção das Escolas e das Políticas de Educação Infantil	-	0%	500.000,00	29%	500.000,00	11%	<b>5.000.000,00</b>	<b>25%</b>
<b>Sub Total</b>		<b>3.000.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>1.700.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>4.700.000,00</b>	<b>66%</b>	<b>20.000.000,00</b>	<b>33%</b>
<b>10 – SAÚDE</b>									
	Gestão e Manutenção das Ações da Atenção em Saúde da Criança	1.000.000,00	100%	-	0%	1.000.000,00	53%	<b>1.000.000,00</b>	<b>10%</b>
	Gestão e Manutenção das Ações da Atenção em Saúde da Rede Própria	-	0%	400.000,00	44%	400.000,00	21%	<b>4.000.000,00</b>	<b>40%</b>
	Gestão e Manutenção das ações da Rede de Atenção à Saúde - Assistência Farmacêutica		0%	50.000,00	6%	50.000,00	3%	<b>500.000,00</b>	<b>5%</b>

QUADRO 2 - DETALHAMENTO DO ORÇAMENTO PRIMEIRA INFÂNCIA EXCLUSIVO E NÃO EXCLUSIVO POR AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS									
ÁREAS	AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (B)	ORÇAMENTO EXCLUSIVO		ORÇAMENTO NÃO EXCLUSIVO		ORÇAMENTO TOTAL PRIMEIRA INFÂNCIA		ORÇAMENTO TOTAL	
		R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)
	Gestão e Manutenção das ações da Políticas de Vigilância - Epidemiológica e Sanitária	-	0%	50.000,00	6%	50.000,00	3%	500.000,00	5%
	Aquisição de Equipamentos, Mobiliários, Veículos e Construção de USB	-	0%	150.000,00	17%	150.000,00	8%	1.500.000,00	15%
	Gestão e Manutenção das Ações da Atenção em Política em Saúde	-	0%	250.000,00	28%	250.000,00	13%	2.500.000,00	25%
<b>Sub Total</b>		<b>1.000.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>900.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>1.900.000,00</b>	<b>27%</b>	<b>10.000.000,00</b>	<b>17%</b>
<b>08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>									
	Desenvolvimento de ações e realização de parcerias à primeira infância	200.000,00	100%	-	0%	200.000,00	53%	200.000,00	10%
	Desenvolvimento de Serviços de Proteção Básica	-	0%	100.000,00	56%	100.000,00	26%	1.000.000,00	50%
	Gestão e Manutenção das Ações da Atenção em Política em Assistência Social	-	0%	80.000,00	44%	80.000,00	21%	800.000,00	40%
<b>Sub Total</b>		<b>200.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>180.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>380.000,00</b>	<b>5%</b>	<b>2.000.000,00</b>	<b>3%</b>
<b>SEGURANÇA ALIMENTAR</b>									
	Implementação de Ações de Alimentação e Nutrição	-	0%	60.000,00	60%	60.000,00	60%	600.000,00	60%
	Gestão e Manutenção das Ações da Atenção em Política de Segurança Alimentar	-	0%	40.000,00	40%	40.000,00	40%	400.000,00	40%
<b>Sub Total</b>		-	<b>0%</b>	<b>100.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>100.000,00</b>	<b>1%</b>	<b>1.000.000,00</b>	<b>2%</b>
<b>Total</b>		<b>4.200.000,00</b>		<b>2.880.000,00</b>		<b>7.080.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>33.000.000,00</b>	<b>55%</b>
<b>Demais Áreas</b>									

**QUADRO 2 - DETALHAMENTO DO ORÇAMENTO PRIMEIRA INFÂNCIA EXCLUSIVO E NÃO EXCLUSIVO POR AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS**

ÁREAS	AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (B)	ORÇAMENTO EXCLUSIVO		ORÇAMENTO NÃO EXCLUSIVO		ORÇAMENTO TOTAL PRIMEIRA INFÂNCIA		ORÇAMENTO TOTAL	
		R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)
	Gestão Finalísticas das outras Secretarias	-	0%	-	0%	-	0%	13.500.000,00	60%
	14. Gestão e Manutenção das Ações Administrativas das outras Secretarias	-	0%	-	0%	-	0%	13.500.000,00	40%
<b>Sub Total</b>		-	<b>0%</b>	-	<b>0%</b>	-	<b>0%</b>	<b>27.000.000,00</b>	<b>45%</b>
<b>Total</b>		<b>4.200.000,00</b>		<b>2.880.000,00</b>		<b>7.080.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>60.000.000,00</b>	<b>55%</b>

**QUADRO 3 - DETALHAMENTO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA EXCLUSIVO E NÃO EXCLUSIVO POR AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS -**

ÁREAS	AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (B)	ORÇAMENTO EXCLUSIVO		ORÇAMENTO NÃO EXCLUSIVO		ORÇAMENTO TOTAL PRIMEIRA INFÂNCIA		ORÇAMENTO TOTAL	
		R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)
<b>12 - EDUCAÇÃO INFANTIL</b>									
	Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais - 1ª Infância	1.980.000,00	77%	-	0%	1.980.000,00	47%	<b>1.980.000,00</b>	<b>10%</b>
	Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais	-	0%	792.000,00	49%	792.000,00	19%	<b>7.920.000,00</b>	<b>40%</b>
	Formação dos Profissionais da Educação e Qualificação Permanente	-	0%	170.000,00	11%	170.000,00	4%	<b>1.700.000,00</b>	<b>10%</b>
	Manutenção, Reparos, Reforma e Ampliação de Centros de Educação Infantil – Creches	600.000,00	23%	-	0%	600.000,00	14%	<b>600.000,00</b>	<b>5%</b>
	Aquisição de Equipamentos, Mobiliários, Veículos e Construção de Centros de Educação Infantil		0%	75.000,00	5%	75.000,00	2%	<b>750.000,00</b>	<b>5%</b>
	Garantia de Alimentação Escolar		0%	90.000,00	6%	90.000,00	2%	<b>900.000,00</b>	<b>5%</b>

QUADRO 3 - DETALHAMENTO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA EXCLUSIVO E NÃO EXCLUSIVO POR AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS -									
ÁREAS	AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (B)	ORÇAMENTO EXCLUSIVO		ORÇAMENTO NÃO EXCLUSIVO		ORÇAMENTO TOTAL PRIMEIRA INFÂNCIA		ORÇAMENTO TOTAL	
		R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)
	Gerenciamento e Manutenção das Escolas e das Políticas de Educação Infantil	-	0%	475.000,00	30%	475.000,00	11%	<b>4.750.000,00</b>	<b>25%</b>
<b>Sub Total</b>		<b>2.580.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>1.602.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>4.182.000,00</b>	<b>65%</b>	<b>18.600.000,00</b>	<b>61%</b>
<b>10 - SAÚDE</b>									
	Gestão e Manutenção das Ações da Atenção em Saúde da Criança	990.000,00	100%	-	0%	990.000,00	55%	<b>990.000,00</b>	<b>10%</b>
	Gestão e Manutenção das Ações da Atenção em Saúde da Rede Própria	-	0%	396.000,00	49%	396.000,00	22%	<b>3.960.000,00</b>	<b>40%</b>
	Gestão e Manutenção das ações da Rede de Atenção à Saúde - Assistência Farmacêutica		0%	45.000,00	6%	45.000,00	2%	<b>450.000,00</b>	<b>5%</b>
	Gestão e Manutenção das ações da Políticas de Vigilância - Epidemiológica e Sanitária	-	0%	45.000,00	6%	45.000,00	2%	<b>450.000,00</b>	<b>5%</b>
	Aquisição de Equipamentos, Mobiliários, Veículos e Construção de USB	-	0%	90.000,00	11%	90.000,00	5%	<b>900.000,00</b>	<b>15%</b>
	Gestão e Manutenção das Ações da Atenção em Política em Saúde	-	0%	237.500,00	29%	237.500,00	13%	<b>2.375.000,00</b>	<b>25%</b>
<b>Sub Total</b>		<b>990.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>813.500,00</b>	<b>100%</b>	<b>1.803.500,00</b>	<b>28%</b>	<b>9.125.000,00</b>	<b>30%</b>
<b>08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>									
	Desenvolvimento de ações e realização de parcerias à primeira infância	198.000,00	100%	-	0%	198.000,00	53%	<b>198.000,00</b>	<b>10%</b>
	Desenvolvimento de Serviços de Proteção Básica	-	0%	99.000,00	57%	99.000,00	27%	<b>990.000,00</b>	<b>50%</b>
	Gestão e Manutenção das Ações da Atenção em Política em Assistência Social	-	0%	76.000,00	43%	76.000,00	20%	<b>760.000,00</b>	<b>40%</b>
<b>Sub Total</b>		<b>198.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>175.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>373.000,00</b>	<b>6%</b>	<b>1.948.000,00</b>	<b>6%</b>

QUADRO 3 - DETALHAMENTO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA EXCLUSIVO E NÃO EXCLUSIVO POR AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS -									
ÁREAS	AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (B)	ORÇAMENTO EXCLUSIVO		ORÇAMENTO NÃO EXCLUSIVO		ORÇAMENTO TOTAL PRIMEIRA INFÂNCIA		ORÇAMENTO TOTAL	
		R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)
<b>SEGURANÇA ALIMENTAR</b>									
	Implementação de Ações de Alimentação e Nutrição	-	0%	59.400,00	61%	59.400,00	61%	<b>594.000,00</b>	<b>60%</b>
	Gestão e Manutenção das Ações da Atenção em Política de Segurança Alimentar	-	0%	38.000,00	39%	38.000,00	39%	<b>380.000,00</b>	<b>40%</b>
<b>Sub Total</b>		-	<b>0%</b>	<b>97.400,00</b>	<b>100%</b>	<b>97.400,00</b>	<b>2%</b>	<b>974.000,00</b>	<b>3%</b>
<b>Total</b>		<b>3.768.000,00</b>		<b>2.687.900,00</b>		<b>6.455.900,00</b>	<b>100%</b>	<b>30.647.000,00</b>	<b>54%</b>
<b>Demais Áreas</b>									
	Gestão Finalísticas das outras Secretarias	-	0%	-	0%	-	0%	<b>12.825.000,00</b>	<b>50%</b>
	14. Gestão e Manutenção das Ações Administrativas das outras Secretarias	-	0%	-	0%	-	0%	<b>12.825.000,00</b>	<b>50%</b>
<b>Sub Total</b>		-	<b>0%</b>	-	<b>0%</b>	-	<b>0%</b>	<b>25.650.000,00</b>	<b>46%</b>
<b>Total</b>		<b>3.768.000,00</b>		<b>2.687.900,00</b>		<b>6.455.900,00</b>	<b>100%</b>	<b>56.297.000,00</b>	<b>100%</b>

**QUADRO 4 - DE DETALHAMENTO DA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DA PRIMEIRA INFÂNCIA POR AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS -**

ÁREAS	AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS (B)	ORÇAMENTO TOTAL	ORÇAMENTO TOTAL PRIMEIRA INFÂNCIA INICIAL		ORÇAMENTO TOTAL PRIMEIRA INFÂNCIA LIQUIDADADA		RESULTADO ORÇAMENTO TOTAL PRIMEIRA INFÂNCIA	
			R\$ (D)	%(E)	R\$ (D)	%(E)	(%) EXECUÇÃO	% (ORÇ TOTAL)
<b>12 - EDUCAÇÃO INFANTIL</b>								
	Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais - 1ª Infância	<b>2.000.000,00</b>	2.000.000,00	43%	1.980.000,00	47%	99%	99%
	Remuneração de Pessoal Ativo do Município e Encargos Sociais	<b>8.000.000,00</b>	800.000,00	17%	792.000,00	19%	99%	10%
	Formação dos Profissionais da Educação e Qualificação Permanente	<b>2.000.000,00</b>	200.000,00	4%	170.000,00	4%	85%	9%
	Manutenção, Reparos, Reforma e Ampliação de Centros de Educação Infantil – Creches	<b>1.000.000,00</b>	1.000.000,00	21%	600.000,00	14%	60%	60%
	Aquisição de Equipamentos, Mobiliários, Veículos e Construção de Centros de Educação Infantil	<b>1.000.000,00</b>	100000	2%	75.000,00	2%	75%	8%
	Garantia de Alimentação Escolar	<b>1.000.000,00</b>	100.000,00	2%	90.000,00	2%	90%	9%
	Gerenciamento e Manutenção das Escolas e das Políticas de Educação Infantil	<b>5.000.000,00</b>	500.000,00	11%	475.000,00	11%	95%	10%
<b>Sub Total</b>		<b>20.000.000,00</b>	<b>4.700.000,00</b>	<b>66%</b>	<b>4.182.000,00</b>	<b>65%</b>	<b>89%</b>	<b>21%</b>
<b>10 - SAÚDE</b>								
	Gestão e Manutenção das Ações da Atenção em Saúde da Criança	<b>1.000.000,00</b>	1.000.000,00	53%	990.000,00	55%	99%	99%
	Gestão e Manutenção das Ações da Atenção em Saúde da Rede Própria	<b>4.000.000,00</b>	400.000,00	21%	396.000,00	22%	99%	10%
	Gestão e Manutenção das ações da Rede de Atenção à Saúde - Assistência Farmacêutica	<b>500.000,00</b>	50.000,00	3%	45.000,00	2%	90%	9%
	Gestão e Manutenção das ações da Políticas de Vigilância - Epidemiológica e	<b>500.000,00</b>	50.000,00	3%	45.000,00	2%	90%	9%

	Sanitária							
	Aquisição de Equipamentos, Mobiliários, Veículos e Construção de USB	<b>1.500.000,00</b>	150.000,00	8%	90.000,00	5%	60%	6%
	Gestão e Manutenção das Ações da Atenção em Política em Saúde	<b>2.500.000,00</b>	250.000,00	13%	237.500,00	13%	95%	10%
<b>Sub Total</b>		<b>10.000.000,00</b>	<b>1.900.000,00</b>	<b>27%</b>	<b>1.803.500,00</b>	<b>28%</b>	<b>95%</b>	<b>18%</b>
<b>08 - ASSISTÊNCIA SOCIAL</b>								
	Desenvolvimento de ações e realização de parcerias à primeira infância	<b>200.000,00</b>	200.000,00	53%	198.000,00	53%	99%	99%
	Desenvolvimento de Serviços de Proteção Básica	<b>1.000.000,00</b>	100.000,00	26%	99.000,00	27%	99%	10%
	Gestão e Manutenção das Ações da Atenção em Política em Assistência Social	<b>800.000,00</b>	80.000,00	21%	76.000,00	20%	95%	10%
<b>Sub Total</b>		<b>2.000.000,00</b>	<b>380.000,00</b>	<b>5%</b>	<b>373.000,00</b>	<b>6%</b>	<b>98%</b>	<b>19%</b>
<b>SEGURANÇA ALIMENTAR</b>								
	Implementação de Ações de Alimentação e Nutrição	<b>600.000,00</b>	60.000,00	60%	59.400,00	61%	99%	10%
	Gestão e Manutenção das Ações da Atenção em Política de Segurança Alimentar	<b>400.000,00</b>	40.000,00	40%	38.000,00	39%	95%	10%
<b>Sub Total</b>		<b>1.000.000,00</b>	<b>100.000,00</b>	<b>1%</b>	<b>97.400,00</b>	<b>2%</b>	<b>97%</b>	<b>10%</b>
<b>Total</b>		<b>33.000.000,00</b>	<b>7.080.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>6.455.900,00</b>	<b>100%</b>	<b>91%</b>	<b>11%</b>
<b>Demais Áreas</b>								
	Gestão Finalísticas das outras Secretarias	<b>13.500.000,00</b>	-	0%	-	0%	-	<b>0%</b>
	14. Gestão e Manutenção das Ações Administrativas das outras Secretarias	<b>13.500.000,00</b>	-	0%	-	0%	-	<b>0%</b>
<b>Sub Total</b>		<b>27.000.000,00</b>	-	<b>0%</b>	-	<b>0%</b>	-	<b>0%</b>
<b>Total</b>		<b>60.000.000,00</b>	<b>7.080.000,00</b>		<b>6.455.900,00</b>		<b>91%</b>	<b>11%</b>

Quadro 11 - Resumo dos principais dados extraídos dos demonstrativos

Pergunta	Respostas
1. Qual o montante orçado do Orçamento da Primeira Infância Total?	7.080.000,00
2. Qual o montante executado do Orçamento da Primeira Infância Total?	6.455.900,00
3. Qual o montante orçado de gastos exclusivos com a primeira infância?	4.200.000,00
4. Qual o montante executado de gastos não exclusivos com a primeira infância?	2.687.900,00
5. Qual o percentual de execução do Orçamento da Primeira Infância Total?	91%
6. Qual a representatividade do Orçamento da Primeira Infância no orçamento do município?	11%
7. Qual é o valor executado do custo da criança anual da Política da Primeira Infância?	R\$ 15.669,66
8. Qual é o valor do orçamento inicial da primeira infância <i>per capita</i> ?	R\$ 1.718,45
9. Como se comportou os gastos com a primeira infância em cada área – Educação, Saúde, Assistência Social e Segurança Alimentar?	Educação (89%) Saúde (95%) Assist.Social (98%) Segurança Alimentar (97%)
10. Qual o montante mensal executado com a primeira infância?	R\$ 1.305,81

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política pública é um conjunto de ações e incentivos articulado e estruturado para alterar uma determinada realidade, por meio de uma combinação de definições sobre o que fazer, como fazer e aonde chegar. Ela acontece a partir de uma mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços.

A atenção especial à primeira infância precisa ser uma política pública e não pode ser resumida à oferta de educação infantil (creche e pré-escola). Envolve ações de educação, saúde, assistência social, dentre outras áreas, conforme os desafios de cada município.

A primeira infância é o período que abrange os primeiros 6 anos completos ou 72 meses de vida da criança (Lei n.º 13.257/2016). É neste período que o cérebro faz mais de 1 milhão de conexões por segundo e, aos 6 anos de idade, 90% das conexões cerebrais estão formadas.

A atenção integral à criança na faixa etária de 0 a 6 anos possibilita que ela atinja o seu potencial máximo, o que repercute nas demais fases de sua vida.

Logo, o investimento em políticas públicas para a primeira infância desde as idades mais precoces melhora o estado de bem-estar e a abordagem das potencialidades do ser humano, além de contribuir para sua saúde e para o desenvolvimento de suas habilidades sociais, cognitivas, emocionais e produtivas ao longo da vida, como bem pontuou James Heckman, Prêmio Nobel de Economia no ano 2000, em suas análises sobre a primeira infância.

Desse modo, a governança deve atentar para tratar condições legais, finalísticas e negociais que surgem ao longo dos entendimentos e pactuações do ciclo de políticas públicas.

A classificação orçamentária dos gastos com a primeira infância é uma ferramenta essencial para garantir a efetividade das políticas públicas voltadas a essa população. Ao seguir a metodologia proposta, os gestores municipais podem aprimorar a alocação dos recursos, aumentar a transparência e fortalecer o compromisso com o desenvolvimento infantil, consolidando um modelo de governança eficiente e responsável.

Ao integrar as decisões de priorização das políticas públicas com o ciclo orçamentário, garante-se que as políticas para a primeira infância sejam efetivamente traduzidas em ações concretas, viabilizando e sustentando as iniciativas voltadas para o desenvolvimento infantil. A clareza na priorização, estrutura e organização do orçamento, proporcionada por uma metodologia eficaz, é fundamental para assegurar que os investimentos cheguem a quem mais precisa.

## 9. REFERÊNCIAS

Brasil. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. Diretoria de Temas Transversais. Secretaria Nacional de Planejamento. Diretoria de Programas Sociais. O financiamento da primeira infância no orçamento federal: agenda transversal e multissetorial da primeira infância: 2024: anos base 2023-2024 / Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria Nacional de Planejamento. -- Brasília: SOF/MPO, 2024. 58 p.: Il.

\_\_\_\_\_, Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF); Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). Guia de Apuração do Gasto Social com a Primeira Infância para Municípios (GSPI-M). Brasília, 2025.

\_\_\_\_\_, 2025. Guia de Elaboração do Plano Plurianual para Municípios. Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria Nacional de Planejamento. -- Brasília: SOF/MPO, 2025.

\_\_\_\_\_, 2024. Manual Técnico do Orçamento. Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria Nacional de Planejamento. -- Brasília: SOF/MPO, 2024.

\_\_\_\_\_, 2023. Manual Técnico do Plano Plurianual. / Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Orçamento Federal, Secretaria Nacional de Planejamento. -- Brasília: SOF/MPO, 2023.

\_\_\_\_\_, Lei n.º 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 1990.

FUNDAÇÃO MARIA CECILIA SOUTO VIDIGAL. *Os primeiros passos pela primeira infância: Gestão e orçamento*. Brasil: São Paulo, 2021.

\_\_\_\_\_, *Primeira Infância: Recomendações de políticas de primeira infância para os Governos federal e estaduais*. Brasil: São Paulo, 2022.

\_\_\_\_\_, *Guia temático: Atenção dos municípios com a primeira infância*. Brasil: São Paulo, 2020.

CEARÁ. Governo do Estado do Ceará. Guia metodológico de monitoramento do PPA 2020-2023. Ceará, 2020. Disponível em: Guia <https://www.seplag.ce.gov.br/wp-content/uploads/sites/14/2020/07/Guia-Metodol%C3%B3gico-de-Monitoramento-do-PPA-2020-2023.pdf>. Acesso em: 02 abr. 2025.

Nogueira, Ronaldo e Silberschneider Wieland. De olho orçamento criança. Fundação Abrinq: 2ª edição: São Paulo, 2017.

SILVA, Enid Rocha Andrade da et al. Gasto social com crianças e adolescentes: descrição metodológica. 2022.

UNICEF. *Plano municipal para a primeira infância: um passo a passo*. Brasília, DF: UNICEF Brasil, 2021.

## ANEXO A - FONTES DE DADOS ESTATÍSTICOS E INDICADORES SOBRE CRIANÇAS NOS MUNICÍPIOS

- Observa (Observatório do Marco Legal da Primeira Infância)

<https://rnpiobserva.org.br>

- IBGE – Série Crianças

[http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista\\_tema.aspx?no=3&op=0](http://seriesestatisticas.ibge.gov.br/lista_tema.aspx?no=3&op=0)

- Observatório Criança – Fundação Abrinq

<http://observatoriocrianca.org.br/>

- Plataforma UNICEF – Dados sobre educação

<http://www.foradaescolanaopode.org.br/home>

- Principais Dados do Ensino Básico

<http://www.qedu.org.br/>

- Observatório do PNE – Educação Infantil

<https://www.observatoriopne.org.br/meta/educacao-infantil>

- Dados sobre Trabalho Infantil

<http://dados.gov.br/dataset/erradicacao-do-trabalho-infantil>

- Criança Segura – Dados sobre acidentes

<https://criancasegura.org.br/dados-de-acidentes/>

- Cadastro Nacional de Adoção – CNJ

<https://www.cnj.jus.br/category/acoes-e-programas/programasde-a-a-z/cadastro-nacional-de-adocao-cna/>

- Primeira Infância Primeiro - Fundação Maria Cecília Souto Vidigal

<https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/>

## **ANEXO B - DESCRIÇÃO DE ÁREAS E SUBÁREAS PARA APURAÇÃO DOS GASTOS SOCIAIS COM A PRIMEIRA INFÂNCIA EM PREFEITURAS (UNICEF; MDHC, 2025)**

A descrição combina a listagem de programas implementados a partir do Governo Federal e a discriminação de *finalidades* pertinentes praticadas no âmbito das Prefeituras. Ao final de cada *área*, é prevista uma *subárea* para inclusão de ações e despesas, que não se enquadrem nas demais *subáreas*, caso seja necessário. A listagem não pretende ser exaustiva, mas sim oferecer referências objetivas para se agregar, do modo mais uniforme possível em uma mesma *subárea*, ações e despesas correlatas para o desenvolvimento da primeira infância.

### **Áreas e Subáreas para Apuração dos Gastos Sociais com a Primeira Infância em Prefeituras**

#### **1. Educação Infantil**

<b>1. Educação Infantil</b>	
<b>Subáreas</b>	<b>Principais Finalidades</b>
<b>1.1. Profissionais de Educação em Educação Infantil (Creche e pré-escola)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneração de pessoal ativo, despesas com seleções e concursos</li> </ul>
<b>1.2. Formação de Profissionais de Educação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de formação de professores da Educação Infantil</li> <li>• Bolsas e auxílios para professores da Educação Infantil</li> </ul>
<b>1.3. Construção de Creches e Pré-Escolas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nacional de Reestruturação e Aquisição de Equipamentos para a Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância</li> <li>• Construção de novas unidades de creches e/ou pré-escolas</li> </ul>
<b>1.4. Ampliação, Manutenção e Reforma de Creches e Pré-Escolas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manutenção de creches e/ou unidades de pré-escolas</li> </ul>
<b>1.5. Material e Atividades de Apoio para Escola e Educação Infantil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE</li> <li>• Programa Nacional do Livro e do Material Didático – PNLD</li> <li>• Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar – PNATE</li> <li>• Programa Caminho da Escola</li> <li>• Programa Nacional de Tecnologia Educacional – ProInfo</li> <li>• Programa Banda Larga nas Escolas – PBLE</li> <li>• Material didático, livros, transporte, uniforme, segurança, equipamentos e serviços de informática</li> </ul>

<b>1.6. Alimentação na Escola</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE</li> </ul>
<b>1.7. Gestão Administrativa, Educacional e Pedagógica da Educação Infantil</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manutenção e funcionamento administrativo</li> <li>• Remuneração de pessoal ativo de outras atividades da Educação Infantil</li> <li>• Programa Brasil Carinhoso</li> <li>• Ações do Plano de Ações Articuladas – PAR direcionadas para Educação Infantil</li> </ul>
<b>1.8. Gestão Administrativa, Educacional e Pedagógica da Educação Básica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Manutenção e funcionamento administrativo da Educação Básica que beneficiam crianças de 0 a 6 anos ou atividades necessárias para a Educação Infantil</li> <li>• Remuneração de pessoal ativo de atividades da Educação Básica que beneficiam crianças de 0 a 6 anos</li> <li>• Ações do Plano de Ações Articuladas - PAR direcionadas para Educação Básica que beneficiam crianças de 0 a 6 anos</li> </ul>

## 1. Saúde Materno-Infantil

<b>2. Saúde Materno-infantil</b>	
<b>Subáreas</b>	<b>Principais Finalidades</b>
<b>2.1. Atenção à Gestante e ao Recém-nascido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rede Cegonha</li> <li>• Maternidade</li> <li>• Atenção humanizada e qualificada à gestação, ao parto, ao nascimento e ao recém-nascido</li> <li>• Aleitamento materno e alimentação complementar saudável</li> <li>• Vigilância e prevenção do óbito infantil, fetal e materno</li> <li>• Prevenção e o controle das doenças sexualmente transmissíveis e da infecção pelo HIV/AIDS na população feminina</li> </ul>
<b>2.2. Atenção à Saúde da Criança</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Promoção e acompanhamento do crescimento e do desenvolvimento integral</li> <li>• Hospitais pediátricos</li> <li>• Programa de Saúde Escolar</li> </ul>

<b>2.4. Atenção Básica de Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa de Saúde da Família</li> <li>• Unidades Básicas de Saúde – UBS</li> <li>• Núcleos de Apoio à Saúde da Famílias – NASF</li> <li>• Atenção Básica à Saúde</li> <li>• Política Nacional de Alimentação e Nutrição – PNaN</li> <li>• Saúde Bucal</li> <li>• Políticas de Atenção à Saúde da Mulher</li> </ul>
-------------------------------------	---

<b>Subáreas</b>	<b>Principais Finalidades</b>
<b>2.5. Atenção Especializada de Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rede de Atenção às Urgências</li> <li>• Serviço de Atendimento Médico de Urgência – SAMU</li> <li>• Unidades de Pronto Atendimento – UPA</li> <li>• Atendimento de Especialidades</li> <li>• Cirurgias eletivas</li> <li>• Atenção Hospitalar</li> </ul>
<b>2.6. Assistência Farmacêutica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aquisição de medicamentos</li> <li>• Despesas com logística e distribuição de medicamentos</li> </ul>
<b>2.7. Vigilância em Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Nacional de Imunização – PNI</li> <li>• Ações de Vigilância à Saúde</li> <li>• Vigilância Epidemiológica</li> <li>• Vigilância Sanitária</li> </ul>
<b>2.8. Construção, Ampliação, Reforma, Manutenção de Unidades de Saúde e Aquisição e Manutenção de Equipamentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construção de novas unidades de saúde (ambulatório, hospital, unidade de cuidados)</li> <li>• Ampliação, Reforma, Manutenção de Unidades de Saúde</li> <li>• Aquisição de equipamentos e material permanente de saúde, (veículos, ambulâncias, unidades móveis etc)</li> </ul>
<b>2.9. Gestão das Políticas de Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atividades da Atenção à Saúde que beneficiam crianças de 0 a 6 anos</li> <li>• Remuneração de pessoal ativo de atividades da Atenção à Saúde que beneficiam crianças de 0 a 6 anos não computadas nas demais subáreas</li> </ul>

## 2. Assistência Social

3. Assistência Social	
Subáreas	Principais Finalidades
<b>3.1. Proteção à Primeira Infância</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proteção de vínculos familiares</li><li>• Promoção da parentalidade positiva</li><li>• Enfrentamento da parentalidade negativa</li><li>• Promoção do registro civil de nascimento e acesso à documentação civil básica de crianças e adolescentes</li><li>• Políticas e parcerias para a Primeira Infância</li><li>• Programa Primeira Infância no SUAS/Criança Feliz</li><li>• Atendimento e Acolhimento para Entrega Legal</li></ul>
<b>3.2. Proteção Social Básica a Famílias e Indivíduos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Proteção e Atendimento Integral à Família</li><li>• Assistência Comunitária</li><li>• Concessão de benefícios</li><li>• Atendimento a pessoas em situação de rua</li><li>• Serviços de manutenção e implantação de CRAS</li></ul>
<b>3.3. Proteção Social Especial a Famílias e Indivíduos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atendimento de famílias de baixa renda</li><li>• Aluguel social</li><li>• Serviços de manutenção e implantação de CREAS</li><li>• Implantação de Equipamentos</li></ul>
<b>3.4. Gestão das Políticas de Assistência Social</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Desenvolvimento Institucional</li><li>• Gestão do SUAS</li><li>• Manutenção e funcionamento administrativo de atividades da Assistência Social que beneficiam crianças de 0 a 6 anos</li><li>• Remuneração de pessoal ativo de atividades da Assistência Social que beneficiam crianças de 0 a 6 anos não computadas nas demais subáreas</li><li>• Conselho Municipal de Assistência Social</li></ul>

### 3. Proteção dos Direitos da Criança e da Família

4. Proteção dos Direitos da Criança e da Família	
Subáreas	Principais Finalidades
<b>4.1. Políticas para a Criança e o Adolescente</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Combate ao Trabalho Infantil</li><li>• Conselhos Tutelares</li><li>• Enfrentamento de todo tipo de violência contra criança</li></ul>
<b>4.2. Instâncias de Promoção dos Direitos da Criança e do Adolescente</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Manutenção e funcionamento do Conselho Municipal de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente</li><li>• Formação de conselheiros e organizações da sociedade civil</li><li>• Realização de conferências e atividades correlatas</li></ul>
<b>4.3. Promoção da Igualdade Racial</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atividades para a promoção da igualdade racial</li><li>• Formação de conselheiros e organizações da sociedade civil</li><li>• Realização de conferências e atividades correlatas</li></ul>
<b>4.4. Promoção dos Direitos da Mulher</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Programa dedicado a educação em direitos da mulher</li><li>• Programa de prevenção da violência doméstica em escolas</li><li>• Programa Mulher Viver sem Violência</li><li>• Programa de qualificação profissional para mulheres</li><li>• Casa da Mulher Brasileira</li></ul>
<b>4.5. Gestão das Políticas de Direitos Humanos que beneficiam o Desenvolvimento da Primeira Infância</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Direito das Pessoas com Deficiência</li><li>• Atendimento de Cidadania e Direitos Humanos</li><li>• Atividades de Proteção aos Direitos da Criança que beneficiam crianças de 0 a 6 anos</li><li>• Remuneração de pessoal ativo de atividades de Proteção aos Direitos da Criança que beneficiam crianças de 0 a 6 anos</li></ul>

#### 4. Direito à Cidade e à Habitação

5. Direito à Cidade e à Habitação	
Subáreas	Principais Finalidades
<b>5.1. Produção ou Melhoria Habitacional</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Programa Minha Casa Minha Vida</li><li>• Projetos para fins habitacionais</li><li>• Programas de Regularização Fundiária</li><li>• Aluguel Social em situações de emergência</li><li>• Melhoria Habitacional</li></ul>
<b>5.2. Melhoria das Condições de Habitabilidade</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Pró-Moradia/Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários – UAP</li><li>• Regularização Fundiária</li></ul>
<b>5.3. Promoção de Espaços Urbanos Inclusivos para Crianças</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Criação, expansão e manutenção de praças, parques e outros espaços públicos</li></ul>
<b>5.4. Gestão das Políticas Habitacionais e de Espaços Urbanos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atividades da Habitação envolvendo projetos habitacionais e de manutenção de espaços urbanos que atendem crianças de 0 a 6 anos não computadas nas demais subáreas</li></ul>

#### 5. Saneamento e Água

6. Saneamento	
Subáreas	Principais Finalidades
<b>6.1. Implantação, Ampliação, Melhoria e Manutenção do Sistema de Saneamento Básico</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Programa de Modernização do Setor Saneamento – PMSS</li><li>• Esgotamento Sanitário</li></ul>
<b>6.2. Limpeza Urbana</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Manejo de Resíduos Sólidos (aterro, coleta, logística e compostagem)</li></ul>
<b>6.3. Abastecimento de Água e Gestão das Políticas de Saneamento e de Resíduos Sólidos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Programa Nacional de Desenvolvimento dos Recursos Hídricos – PROÁGUA</li><li>• Estação de Tratamento de Água – ETA</li><li>• Programa de Cisternas</li><li>• Atividades das Políticas de Saneamento e Gestão de Resíduos Sólidos que beneficiam crianças de 0 a 6 anos não computadas nas demais subáreas</li></ul>

## 6. Cultura e Direito de Brincar

7. Cultura e Direito de Brincar	
Subáreas	Principais Finalidades
<b>7.1. Acesso à Cultura, Esporte, Lazer e ao Direito de Brincar</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Eventos e atividades voltadas para difusão e produção cultural para a primeira infância, atividades do Conselho de Cultura, materiais para prática de esporte, artes e brincadeiras</li></ul>
<b>7.2. Equipamentos e Espaços Culturais e Esportivos</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Criação, expansão e manutenção de brinquedotecas, museus, bibliotecas, quadras e outros espaços de lazer e esportivos que beneficiam crianças de 0 a 6 anos</li></ul>
<b>7.3. Atividades Esportivas, Culturais, de Artes e Lazer na Escola</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Eventos e atividades voltadas para difusão e produção cultural, esportiva e de lazer nas escolas que beneficiam crianças de 0 a 6 anos</li></ul>

<b>7.4. Infraestrutura Esportiva e Cultural nas Escolas</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Construção e manutenção de quadras, auditórios e outros espaços culturais nas escolas que beneficiam crianças de 0 a 6 anos</li><li>• Aquisição de equipamentos, materiais para prática de esporte, artes, brincadeiras de lazer nas escolas que beneficiam crianças de 0 a 6 anos</li></ul>
<b>7.5. Gestão das Políticas de Cultura</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atividades de Cultura que atendem crianças de 0 a 6 anos não computadas nas demais subáreas</li></ul>

## 7. Segurança Alimentar

8. Segurança Alimentar	
Subáreas	Principais Finalidades
<b>8.1. Segurança Alimentar</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Distribuição de Alimentos a Grupos Populacionais Tradicionais e Específicos e a Famílias em Situação de Insegurança Alimentar e Nutricional Temporária</li><li>• Banco de Alimentos</li><li>• Restaurantes Populares</li><li>• Cozinhas Comunitárias</li></ul>
<b>8.2. Gestão das Políticas de Segurança Alimentar</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atividades de segurança alimentar que beneficiam crianças de 0 a 6 anos não computadas nas demais subáreas</li></ul>

## 8. Enfrentamento da Pobreza

9. Enfrentamento da Pobreza	
Subáreas	Principais Finalidades
<b>9.1. Promoção da Renda das Famílias</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Programas de Transferência de Renda (Benefício de Prestação Continuada, Bolsa Família e políticas municipais de transferência de renda)</li><li>• Gestão de cadastros e sistemas voltados à viabilização de políticas de transferência de renda</li></ul>
<b>9.2. Gestão das Políticas de Enfrentamento da Pobreza</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Atividades de enfrentamento da pobreza que beneficiam crianças de 0 a 6 anos não computadas nas demais subáreas</li><li>• Remuneração de pessoal ativo de atividades de Enfrentamento da Pobreza que beneficiam crianças de 0 a 6 anos</li></ul>





Rua Sena Madureira, 1047  
CEP: 60055-080  
Fortaleza/CE



TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO CEARÁ

