



11º Encontro Internacional de Política Social 18º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Entre o capital e a vida: questão social,
crise ambiental e resistências

Vitória, ES, Brasil, 18 a 20 de agosto de 2026

Eixo: Direitos humanos, segurança pública e sistema jurídico

Territórios e políticas públicas: a experiência do projeto Primeira Infância Cidadã

Larisse Nunes¹

Eliane Gomes da Silva Borges²

Resumo: O objetivo deste estudo foi apresentar a experiência do projeto Primeira Infância Cidadã (PIC), que ofertou apoio técnico a 15 municípios brasileiros na elaboração de Planos Municipais pela Primeira Infância, evidenciando o fortalecimento das políticas públicas voltadas às crianças. Trata-se de estudo qualitativo, baseado em análise documental e sistematização da experiência desenvolvida entre maio de 2021 e abril de 2024. Os resultados demonstram avanços na institucionalização da agenda da primeira infância, com ampliação dos planos municipais, fortalecimento do Sistema de Garantia de Direitos, melhora na articulação intersetorial e no planejamento local alinhado às necessidades dos territórios.

Palavras-chave: primeira infância; direitos; política pública; plano municipal pela primeira infância.

Territories and Public Policies: The Experience of the Primeira Infância Cidadã Project

Abstract: This study aimed to present the experience of the *Primeira Infância Cidadã* (PIC) project, which provided technical support to 15 Brazilian municipalities in the development of Municipal Early Childhood Plans, highlighting the strengthening of public policies focused on children. This is a qualitative study based on document analysis and the systematization of the experience carried out between May 2021 and April 2024. The results demonstrate advances in the institutionalization of the early childhood agenda, including the expansion of municipal plans, the strengthening of the Rights Guarantee System, improvements in intersectoral coordination, and local planning aligned with territorial needs.

Keywords: early childhood; rights; public policy; municipal early childhood plan.

Marco Teórico

A promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA – Lei 8069/1990) inaugurou, no Brasil, uma mudança paradigmática na concepção de infância, ao reconhecer crianças e adolescentes como sujeitos de direitos

¹ Metra em Política Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Bacharela em Serviço Social pela Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). Especialista em Gestão da Política de Assistência Social e em Educação Popular em Saúde pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Mulher negra, integrante do Núcleo de Estudos sobre o Trabalho (NET/UFES), servidora pública e articuladora local do Projeto Primeira Infância Cidadã (PIC). Email: larissenunes.assessoria@gmail.com.

² Doutoranda e Mestra em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Bacharela em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Especialista em Gênero e Sexualidade pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ) e em Primeira Infância, Direitos, Proteção e Enfrentamento das Violências pela Universidade de Brasília (UNB). Mulher negra, pesquisadora do Núcleo de Estudos em Saúde e Gênero (NEGAS/PUC-Rio), do Centro Internacional de Estudos e Pesquisas sobre a Infância (CIESPI/PUC-Rio) e articuladora local do Projeto Primeira Infância Cidadã (PIC). Email: elianeseso@gmail.com

e estabelecer o princípio da proteção integral e da prioridade absoluta. Instrumentos jurídicos que versam sobre os direitos humanos das infâncias brasileiras e pautam o tema à agenda pública do país.

No campo da primeira infância — compreendida como o período que vai da gestação aos seis anos de idade — essa perspectiva foi significativamente aprofundada com a instituição do Marco Legal da Primeira Infância (MLPI), Lei nº 13.257/2016, que consolidou diretrizes para a formulação de políticas públicas intersetoriais, orientadas pelas especificidades do desenvolvimento infantil e pela centralidade dessa etapa no curso da vida. Um cenário marcado por conquistas e tensões na seara dos direitos infantis cujos avanços estão em curso. Há em crescente a priorização da primeira infância na agenda pública no Brasil e internacionalmente (Costa, 2025).

O debate sobre essa priorização no país vem sendo sedimentado significativamente pela atuação da Rede Nacional Primeira Infância (RNPI) e seu papel de incidência política³. A partir de discussões nacionais e de movimentos internacionais a RNPI elaborou o Plano Nacional pela Primeira Infância (PNPI): uma carta de compromisso com as crianças sendo referência para políticas públicas nas esferas federal, estadual, distrital e municipal. O Plano Municipal pela Primeira Infância (PMPI) é o desdobramento dessa carta nas cidades estimulando que cada território crie suas leis escutando e focando nas crianças nos anos iniciais da vida (Borges, 2019). O PNPI, elaborado em 2010 e atualizado em 2020, dialoga diretamente com o MLPI estimulando ações intersetoriais de alcance nacional.

Nesse caminho, o MLPI avança normativamente ao reconhecer a priorização das crianças na primeira infância nas políticas públicas incidindo em um período crucial da vida, considerado como janela de oportunidades ao desenvolvimento neurológico, cognitivo, psicomotor e emocional. O Estado deve estabelecer políticas, planos, programas e serviços para a primeira infância que atendam às exigências dessa faixa etária visando assegurar seus direitos.

Essa perspectiva é bastante recente e exige uma transformação que deve ocorrer em âmbito nacional. Deve ainda respeitar a pluralidade dos variados territórios que conformam o Brasil – no campo, nas cidades, nas matas e florestas, nas aldeias, nos

³ A RNPI, iniciada em 2007, é uma articulação nacional de organizações da sociedade civil, governo, setor privado, outras redes e organizações multilaterais atuantes direta ou indiretamente com a primeira infância.

quilombos, nas favelas – por onde estão nascendo e crescendo as crianças brasileiras (Borges, 2019; Costa, 2025).

Porém, em um país marcado por contradições e profundas desigualdades, há avanços e retrocessos históricos nessa trajetória em curso. Embora exista um arcabouço legal robusto e evidências sobre a relevância dos anos iniciais da vida, ao mesmo tempo ocorrem múltiplas violações de direitos. Por isso, ainda temos uma caminhada a percorrer, sobretudo acerca dos direitos na primeira infância.

O Brasil é um país profundamente desigual nos âmbitos social, econômico e racial. Há 18 milhões de crianças de 0 a 6 anos (8,92% da população total do país) sendo 54,05% delas negras (pretas e pardas), 1,07% indígenas, 44,65% brancas e 0,22% amarelas (IBGE, 2022). Essa parcela da população brasileira é afetada por diferentes violações de direitos.

A despeito de normativas que buscam garantir direitos à convivência familiar e comunitária e leis que responsabilizam criminalmente as violências contra as crianças, elas são frequentemente violadas desde os anos iniciais da vida. Seja nos ambientes familiares / domésticos e no contexto comunitário ou da violência urbana armada e nos ambientes virtuais, seja a violência sexual e a exploração do trabalho infantil, são múltiplas as formas de violações que afetam a primeira infância (UNICEF; FBSP, 2024). Ilustramos que em 2023 os homicídios entre 0 e 4 anos cresceram 15,6% em apenas um ano (IPEA; FBSP, 2025).

A pobreza multidimensional também as afeta: a distribuição geográfica de piores condições de renda, de acesso a direitos, de saneamento básico e moradias mais precárias (e mesmo a situação de rua), concentram pessoas negras em territórios sem estruturas urbanas adequadas e expõe, por exemplo, as crianças à doenças infectocontagiosas desde cedo (UNICEF, 2025).

Em 2023 dados sobre a mortalidade infantil por raça/cor apontaram percentuais desproporcionais entre crianças negras 53,63% e brancas 38,06%. Dentre os 12.187 óbitos de crianças brancas naquele ano, 7.501 ocorreram por causas claramente evitáveis (61,55%). Já no caso das crianças negras, foram 17.061 óbitos dos quais 11.816 (69,26%) resultaram de causas claramente evitáveis. Sobre a mortalidade materna foram 868 óbitos de mulheres negras e 399 de brancas, percentuais de 65,51% e 30,11% respectivamente

(Fundação Maria Cecília Souto Vidigal⁴ e ABRINQ, 2025).

O racismo como Determinante Social da Saúde (DSS), como adversidade persistente, estrutural e histórica no Brasil (Carneiro, 2023), implica diretamente o acesso aos direitos infantis dos grupos racializados (RNPI, 2020). Trata-se de elemento estruturante das violências que afetam as infâncias e trajetórias das crianças desde a gestação aos primeiros anos de vida. O racismo é um dos motivos pelos quais crianças negras e de outros grupos raciais têm menos acesso e oportunidade de viver de modo satisfatório desde a primeira infância (Nunes, 2022) e experimentam múltiplas privações de direitos (UNICEF, 2025).

Esses dados evidenciam desvantagens, injustiças e iniquidades que apontam para a urgência da temática racial de modo que seja pauta transversal em todas as políticas sociais. As crianças são reconhecidas como “a ponta mais frágil da desigualdade e as crianças negras são, com outras infâncias também discriminadas, a ponta da ponta” (RNPI, 2020, p.125).

Nesse sentido o MLPI busca inovar em múltiplas propostas para qualificar as políticas públicas. Dentre elas destacamos a implementação da Política Nacional Integrada para a Primeira Infância (PNIPI), o reconhecimento dos planos intersetoriais decenais (PNPI e PMPI) e a institucionalização de Comitês Intersetoriais para monitoramento e avaliação sistemática de elementos que constituem a oferta dos serviços à criança e divulgação dos seus resultados.

Ou seja, um processo de transformação que implica as políticas sociais no Brasil em perspectiva abrangente dos direitos de todas as crianças na primeira infância. Bem como reconhece que os municípios necessitam de um processo formativo amplo e aprofundado para atualizar seus processos políticos locais e encontrar o lugar que as crianças na primeira infância ocupam como cidadãs. Pensar as cidades a partir das crianças como sujeitos de direitos não significa criar espaços isolados, mas ambientes que favoreçam sua ampla convivência (Avante, 2026).

Em 2025 a PNIPI, instituída pelo Decreto No 12.574/2025, emerge como um marco orientador fundamental ao reforçar a necessidade de articulação entre diferentes políticas sociais e setores — como saúde, educação, assistência social, cultura e direitos

⁴ A Plataforma Primeira Infância Primeiro tem como principal fonte dados do Ministério da Saúde. Disponível em <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/dados/brasil/#fmcsv-2>. Acesso em 10 de fev. 2025.

humanos — promovendo uma abordagem integrada, territorializada e baseada em evidências. A PNPI também destaca o papel estratégico dos estados e municípios na implementação de políticas públicas que dialoguem com as realidades locais, fortalecendo a descentralização e a corresponsabilidade federativa na garantia dos direitos das crianças. Assim, a efetivação de políticas integradas para a primeira infância exige planejamento, orçamento, formação continuada de profissionais e governança, em consonância com diretrizes nacionais (Avante, 2023).

Os Planos Estaduais e Municipais pela Primeira Infância constituem-se, nesse contexto, como instrumentos político-técnicos centrais para a materialização dessas diretrizes. Com horizonte de longo prazo esses planos estruturam metas, ações e indicadores que orientam a atuação governamental, com foco no enfrentamento das desigualdades e na promoção da proteção integral. No entanto, a adesão a esses instrumentos ainda se mostra desigual no país, refletindo disparidades regionais e institucionais que impactam diretamente a garantia de direitos na primeira infância.

É nesse contexto que o presente trabalho tem relevância. O seu objetivo é apresentar a experiência do projeto Primeira Infância Cidadã (PIC) realizado pela Avante – Educação e Mobilização Social, em parceria com a Petrobras. O projeto ofertou apoio técnico a 15 municípios brasileiros para a elaboração de seus planos de primeira infância, buscando evidenciar o fortalecimento da política pública voltada aos pequenos no âmbito local. Trata-se de um estudo de natureza qualitativa, com base em análise documental e sistematização de experiência no âmbito do PIC no período entre maio de 2021 e abril de 2024.

Resultados

O Primeira Infância Cidadã (PIC) foi realizado com 15 municípios brasileiros (distribuídos em cinco estados brasileiros, contemplando diferentes realidades territoriais nas regiões Nordeste e Sudeste). Os Planos Municipais pela Primeira Infância foram desenvolvidos de forma participativa e intersetorial, institucionalizados por meio de ato normativo específico, seja por decreto do Poder Executivo seja pela Câmara Municipal, conforme orientação do MLPI e PNPI. O projeto ocorreu entre maio de 2021 e abril de 2024.

Alinhado ao movimento nacional sobre o qual discorremos, o PIC insere-se como uma estratégia relevante de apoio técnico e institucional, voltada ao fortalecimento das capacidades locais para o planejamento, a implementação e o monitoramento de políticas públicas para a primeira infância. Ao fomentar a elaboração de diagnósticos situacionais, a definição de metas factíveis e a construção de indicadores de acompanhamento, o projeto contribui para a qualificação da gestão pública e para a efetivação dos direitos das crianças nos territórios.

O percurso metodológico estruturou-se em cinco eixos: (1) elaboração de diagnósticos situacionais intersetoriais nas áreas de saúde, educação e assistência social, incluindo análise do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e dos impactos da pandemia; (2) mobilização e qualificação de atores locais; (3) fortalecimento institucional dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA); (4) qualificação de organizações da sociedade civil; e (5) elaboração e revisão participativa dos Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI), em consonância com o Marco Legal da Primeira Infância e diretrizes nacionais.

Participaram do processo agentes públicos, conselheiros, lideranças locais, representantes institucionais e, de forma transversal, crianças e adolescentes, por meio de escutas qualificadas. Cada eixo teve duração de aproximadamente 2 (dois) meses, com encontros semanais, envolvendo agentes públicos, conselheiros, lideranças locais, representantes institucionais e, de forma transversal, crianças e adolescentes, por meio de escutas qualificadas.

A elaboração de diagnósticos situacionais intersetoriais nas áreas de saúde, educação e assistência social, incluindo análise do Sistema de Garantia de Direitos (SGD) e dos impactos da pandemia, foi construído com base em dados primários e secundários dos 15 municípios integrantes do PIC. A mobilização e qualificação de atores locais foi fundamental para potencializar o trabalho intersetorial, a articulação e a mobilização do território em defesa dos direitos das crianças pequenas.

O fortalecimento institucional dos Conselhos Municipais dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA) e a qualificação de organizações da sociedade civil objetivou avançar na fiscalização das políticas públicas e na captação de recursos para o Fundo Municipal da Primeira Infância (FIA).

A elaboração e revisão participativa dos Planos Municipais pela Primeira Infância (PMPI), em consonância com o Marco Legal da Primeira Infância e diretrizes nacionais fortaleceu e instrumentalizou os municípios para elaborarem seus próprios planos, o que ocorreu, posteriormente, durante o desenvolvimento do PIC.

Os resultados evidenciaram avanços na institucionalização da agenda da primeira infância nos territórios, com destaque para a ampliação da elaboração e revisão dos PMPI, o fortalecimento do SGD e a maior articulação intersetorial entre políticas públicas. A construção de diagnósticos situacionais contribuiu para qualificar o planejamento local, permitindo a definição de metas mais aderentes às realidades municipais. Observou-se também o fortalecimento dos CMDCA, especialmente no que se refere à gestão de recursos e monitoramento de projetos.

Apesar dos avanços observados desde a promulgação do MLPI, persistem desafios estruturais significativos, especialmente no que se refere à redução da pobreza infantil, ao enfrentamento das violências contra crianças, à diminuição da mortalidade materna e à ampliação do acesso à educação infantil, em especial às creches. Tais questões evidenciam a necessidade de fortalecer políticas públicas intersetoriais, com definição do Orçamento Criança (OCA), bem como ampliar a institucionalização de instrumentos de planejamento e gestão.

Há ainda outros desafios persistentes afetam as cidades: as desigualdades na capacidade institucional dos municípios, limitações na continuidade das ações e fragilidades na integração entre setores, além do baixo índice do orçamento municipal voltado à primeira infância. Tais achados dialogam com o cenário nacional, que, embora apresente avanços normativos relevantes, ainda enfrenta dificuldades na implementação efetiva de políticas integradas para a primeira infância. Nesse sentido, a experiência analisada reforça a importância de iniciativas que articulem planejamento, formação e governança, em consonância com as diretrizes da política nacional para a primeira infância.

A experiência do Projeto Primeira Infância Cidadã (PIC) demonstra o potencial de estratégias intersetoriais e participativas para o fortalecimento das políticas públicas voltadas à primeira infância. Ao apoiar a construção de instrumentos de planejamento, como os PMPI, e ao investir na qualificação de atores e instituições, o projeto contribui para a consolidação de uma agenda pública orientada pela proteção integral e pelo

desenvolvimento infantil.

Uma das conquistas do projeto foi seu desdobramento: O PIC versão 2025-2027 propondo o acompanhamento dos 15 municípios para a implementação dos PMPI por meio de Planos de Ação, priorizando o alcance de metas viáveis, factíveis e compatibilizadas às peças orçamentárias.

Contudo, a sustentabilidade dessas ações requer continuidade dos investimentos, fortalecimento da capacidade institucional local e ampliação do compromisso político com a primeira infância. Desse modo buscando reduzir desigualdades, enfrentar preconceitos e discriminações, e garantir a efetivação dos direitos das crianças em todo o território nacional.

Referências

ABRINQ. **Cenário da Infância e Adolescência no Brasil 2025**. São Paulo, 2025.

AVANTE. Revista **Lugar de Criança**, Salvador, n. 03, maio de 2023. Disponível em: avante.org.br. Acesso em: 5 maio 2026.

AVANTE. Revista **Lugar de Criança**, Salvador, n. 04, novembro de 2023. Disponível em: avante.org.br. Acesso em: 5 maio 2026.

AVANTE. Revista **Lugar de Criança**, Salvador, n. 05, abril de 2024. Disponível em: avante.org.br. Acesso em: 5 maio 2026.

AVANTE. Revista **Lugar de Criança**, Salvador, n.06, março de 2026. Disponível em: avante.org.br. Acesso em: 5 maio 2026.

BORGES, Eliane Gomes da Silva. **Escuta de crianças na Primeira Infância em contextos de favela: aproximações e distanciamentos entre saberes e direitos das crianças na Rocinha** (Rio de Janeiro). 2019. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Orientadora: Irene Rizzini. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/51145/51145.PDF>. Acesso em: 12 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei nº 8.069 de 13 de julho de 1990**. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: DOU, 1990a.

BRASIL. **Lei nº 13.257 de 8 de março de 2016**. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), o

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941** (Código de Processo Penal), a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a Lei nº 11.770, de 9 de setembro de 2008, e a Lei nº 12.662, de 5 de junho de 2012. Brasília: DOU, 2016.

BRASIL, Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa. Departamento de Apoio à Gestão Participativa e ao Controle Social. **Política Nacional de Saúde Integral da População Negra: uma política para o SUS**. 3. ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2017.

BRASIL. **Decreto nº 12.574, de 5 de agosto de 2025**. Institui a Política Nacional Integrada da Primeira Infância - PNIPI. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/decreto/D12574.htm. Acesso em: 20 abr. 2026.

COSTA, Carolina Terra Quirino da. **Construção social da primeira infância e sua priorização na agenda pública brasileira**. 2021. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/53915/53915.PDF>. Acesso em: 12 ago. 2024.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. **Primeira Infância Primeiro. São Gonçalo – RJ**. Disponível em: <https://primeirainfanciaprimeiro.fmcsv.org.br/municipios/sao-goncalo-rj>. Acesso em: 01 nov. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, Pnad Contínua**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA; FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Atlas da violência 2025**. Brasília: Ipea; São Paulo: FBSP, 2025. Disponível em: ipea.gov.br. Acesso em: 5 maio 2026.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA - RNPI. **Plano Nacional Primeira Infância: 2010 - 2022 | 2020 – 2030**. Rede Nacional Primeira Infância (RNPI); ANDI Comunicação e Direitos. - 2ª ed. (revista e atualizada). - Brasília, DF: RNPI/ANDI, 2020. 260 p. Disponível em: <https://rnpiobserva.org.br/planos-pela-primeira-infancia/>. Acesso em: 10 ago. 2024.

United Nations Children's Fund (UNICEF). **Pobreza Multidimensional na Infância e Adolescência no Brasil 2017 a 2023**. Brasília: UNICEF, janeiro, 2025. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/media/32741/file/relatorio-pobreza-multidimensional-infantil.pdf>. Acesso em 31 jan. 2025.

United Nations Children's Fund (UNICEF); FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). **Panorama da violência letal e sexual contra crianças e adolescentes no Brasil (2021-2023)**: 2. ed. São Paulo: UNICEF; FBSP, 2024. Disponível em: [https://www.unicef.org/brazil/media/30071/file/panorama-violencia-letal-sexual-contra-criancas-adolescentes-no-brasil-v04%20\(003\).pdf.pdf](https://www.unicef.org/brazil/media/30071/file/panorama-violencia-letal-sexual-contra-criancas-adolescentes-no-brasil-v04%20(003).pdf.pdf). Acesso em: 5 maio 2026.