



CONEPA
CONGRESSO NACIONAL DE ESTUDANTES
E PROFISSIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO

14ª Edição 2025 | 23, 24 e 25 de outubro
Salvador, Bahia (Região Nordeste)

MANUAL DE PREFEITOS DA PRIMEIRA INFÂNCIA: UM INSTRUMENTO PIONEIRO, DIRECIONADOR E ESTRATÉGICO PARA A GESTÃO MUNICIPAL

Rhaissa Fernanda Dantas Coelho da Paz
Graduada em administração
Universidade Federal de Alagoas
rhaissacpaz@gmail.com

Gustavo Phillipe Rocha de Lima
Graduado em enfermagem
Universidade Federal de Alagoas
gustavoprdelima@gmail.com

Ricardo José Tenório Cabral Torres
Bacharelado em Sistemas de Informação
Instituto Federal de Alagoas
ricardotenorio375@gmail.com

Caroline Rodrigues Peixoto Leite
Graduada em enfermagem
Unit- Centro Universitário Tiradentes
enfcarolineleite@gmail.com

ISSN: 2764-7226

Resumo

A primeira infância é a faixa etária que corresponde aos seis primeiros anos da vida de uma pessoa. É nessa idade que acontece a fase mais impactante e importante no que diz respeito ao desenvolvimento humano e, por isso, requer investimento e atenção nas políticas públicas. Acontece que, muitas vezes, essa faixa etária é esquecida pelos gestores que tem o poder de mudar as realidades. O Brasil, por exemplo, possui mais de 18 milhões de crianças na primeira infância e, em Alagoas, elas representam cerca de 10,26% da população, percentual superior à média nacional. Mesmo com alguns avanços, como a melhoria da cobertura vacinal, os desafios existentes são grandes. Diante desse cenário, foi idealizado a construção de um manual que auxiliasse prefeitos, secretários municipais e gestores de maneira geral, a planejar e executar ações de maneira integrada, fundamentadas em evidências científicas, bases legais e marcos históricos, de modo a enfrentar desigualdades e promover o desenvolvimento integral de todos aqueles na faixa etária da primeira infância. A metodologia de construção do manual foi qualitativa, baseada em análise documental e relato de experiência, criando uma sistematização das informações, sem esquecer a importância das conversas com servidores técnicos da área, o que gerou um documento norteador, dividido em módulos didáticos que trazem conceitos, ferramentas práticas e indicadores-chave para monitoramento e avaliação. Assim, o **Manual de Prefeitos da Primeira Infância** configura-se como um marco no Estado de Alagoas, possibilitando a reunião de conhecimentos e práticas voltadas à gestão municipal, representando um ponto de partida para estratégias intersetoriais, com o apoio técnico da gestão estadual. Sua aplicabilidade tem como objetivo impulsionar e estimular os municípios de Alagoas a olharem para a primeira infância, subsidiando a construção de políticas públicas eficazes e sustentáveis, bem como, ser capaz de transformar as realidades existentes, assim, garantindo melhores condições de vida para crianças de 0 a 6 anos.

Palavras-chave: Primeira Infância; Políticas Públicas; Gestão Municipal; Manual de Prefeitos; Alagoas.

Abstract

Early childhood corresponds to the first six years of a person's life — a period considered the most critical and transformative in human development. Despite its importance, this stage is often overlooked by public managers responsible for shaping social realities. In Brazil, more than 18 million children are in early childhood, and in the state of Alagoas, they represent approximately 10.26% of the population, a proportion higher than the national average. Although advances such as improved vaccination coverage have been achieved, significant challenges remain. In this context, the Manual de Prefeitos da Primeira Infância was developed to support mayors, municipal secretaries, and managers in planning and implementing integrated actions based on scientific evidence, legal frameworks, and historical milestones. The methodology adopted was qualitative, grounded in document analysis and experience reports, complemented by dialogue with technical staff, resulting in a structured and practical guiding document. Divided into didactic modules, the manual presents key concepts, tools, and indicators for monitoring and evaluation. It stands as a milestone for Alagoas, consolidating knowledge and practices for municipal management and serving as a starting point for intersectoral strategies supported by the state government. Ultimately, its purpose is to encourage municipalities to prioritize early childhood, fostering effective and sustainable public policies capable of transforming existing realities and ensuring better living conditions for children aged 0 to 6 years.

Keywords: Early Childhood; Public Policies; Municipal Management; Mayors' Manual; Alagoas.

1. INTRODUÇÃO

Entender a primeira infância é o primeiro passo para transformar as realidades atuais da sociedade e quando falamos de primeira infância, falamos da fase que contempla os 6 primeiros anos de vida do ser humano. Segundo Nelson, é nessa fase que há o maior pico de desenvolvimento das crianças e, por isso, os acontecimentos nessa idade geram um impacto significativo para toda a vida. Uma criança que recebe estímulos nesse período tem maior probabilidade de desenvolver habilidades cognitivas, emocionais e motoras, o que gera oportunidades para o melhor crescimento dessas crianças perante a sociedade.

Para que haja esse desenvolvimento proposto e evidenciado na primeira infância, é preciso, também, um trabalho focado e empenhado de adultos que entendam que investir na primeira infância deve ser prioridade. Isso porque são os adultos, ou aqueles que possuam

capacidade de entendimento, que devem pensar e executar ações que viabilizem o estímulo e desenvolvimento das crianças. A sociedade tem grande responsabilidade nessa prática.

Visualizar as crianças na faixa etária da primeira infância como seres que precisam de visão integral, entendendo que devem ser incluídos na sociedade e que as relações fazem diferença no aspecto educacional e emocional é o primeiro passo para transformar a vida de cada uma delas e, consequentemente, transformar as realidades atuais da sociedade que se vive.

O "Manual para os Prefeitos: Primeira Infância Primeiro" surge como instrumento direcionador a essas demandas, em 2025, ano que se inicia um novo ciclo na gestão municipal, com um quadro de novos prefeitos assumindo mandatos. O documento orienta gestores a como investir na infância, melhorando indicadores locais e gerando impactos de longo prazo. Isso porque não foram encontrados, na literatura, documentos no estilo manual a fim de ensinar e direcionar os melhores caminhos para se investir e como fazer isso, no âmbito da primeira infância. Este artigo visa apresentar o conteúdo do manual, sua fundamentação legal e teórica e metodologia de elaboração, auxiliando os leitores a entender o processo de construção em prol da primeira infância.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Quando falamos do cenário nacional, encontramos o número correspondente a 18,1 milhões de crianças que encontram-se na faixa etária correspondente a primeira infância. O que, presume-se, que são milhões de crianças enfrentando desafios significativos marcados por desigualdades de todos os tipos, entre eles: socioeconômicas, étnico-raciais e regionais. Quando partimos para um olhar mais específico, em Alagoas, 320.794 crianças estão na faixa etária denominada da primeira infância, ou seja, possuem entre 0 e 6 anos, o que representa 10,26% da população estadual, percentual superior à média nacional de 8,92% (IBGE, 2022).

Essa faixa etária tem, como característica, um desenvolvimento rápido tanto físico quanto psicológico, no qual as experiências vivenciadas têm impacto durante toda sua vida. James Heckman, conhecido economista que já ganhou o prêmio Nobel, apresentou um estudo onde

destaca a importância de investir na primeira infância, inclusive, em termos econômicos. Ele explica que a cada dólar investido na faixa que corresponde a primeira infância é possível ter um retorno de até 13% ao ano desse investimento, o que supera qualquer outro tipo de investimento em desenvolvimento humano (HECKMAN, 2006).

2.1 Marcos legais da primeira infância

Para a primeira infância, contamos com uma base legal crescente, que estabelece diretrizes assertivas e coerentes para a formulação de políticas públicas voltadas a temáticas importantes para essa faixa etária.

Se voltamos, em 1988, a Constituição Federal, em seu artigo 227, estabelece 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".

Já se pensamos no ECA, o Estatuto da Criança e do Adolescente, designado pela Lei 8.069/1990, regulamentou a proteção integral, estabelecendo direitos e deveres específicos. Em 2016, chegou o Marco Legal da Primeira Infância (Lei 13.257/2016) que, baseado nos seus princípios de estabelecer diretrizes específicas para um determinado tema, trouxe avanços de impacto na proteção aos direitos das crianças de até de 0 a 6 anos, estabelecendo princípios para orientar a construção de políticas públicas específicas, fortalecendo as ações designadas para o cuidado da primeira infância.

Mas não para por aí. Sabendo da grande importância de se falar e cuidar das crianças, foi que esse ano, 2025, instituiu-se o Decreto 12.574/2025, constando a Política Nacional Integrada da Primeira Infância (PNIPi), que serve para estabelecer a coordenação intersetorial e integrada das políticas setoriais destinadas às crianças na primeira infância, divididas em cinco eixos: viver com direitos, viver com educação, viver com saúde, viver com dignidade, e integração de informações e comunicação com as famílias.

E, para complementar essa base, podemos citar outras leis que trazem sobre a primeira

infância em seus textos, como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS - Lei 8.742/1993), a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996), e diversas normativas do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (CONANDA) e do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE).

A nível local, podemos destacar a implantação do Plano Estadual pela Primeira Infância (PEPI), iniciativa construída em parceria com diversos órgãos, liderada pela Secretaria de Estado da Primeira Infância de Alagoas (SECRIA).

Todas essas bases legais servem para fortalecer os investimentos e olhar atento a primeira infância, baseado em estudos científicos e contextos históricos que trazem discernimento e lucidez para que sejam trabalhados todos os pontos legais e equitativos para aqueles que estão dentro da faixa etária de 0 a 6 anos, bem como, aqueles que os apoiam.

2.2 A primeira infância em Alagoas

Quando observamos os indicadores referentes ao Estado de Alagoas, podemos perceber que existem muitos desafios e, com isso, oportunidades para semear as políticas de primeira infância no estado. O primeiro passo, porém, para começar a tratar tais indicadores e transformar aqueles que apresentam resultados negativos, é entendendo e analisando-os com criticidade a fim de propor as soluções mais acessíveis e efetivas.

Uma dessas soluções foi implantada em 2023. A Secretaria de estado da primeira infância de Alagoas é um órgão estadual criado de maneira estratégica, que visa a integração e o trabalho intersetorial em prol da primeira infância, ajudando a garantir que as políticas públicas e os direitos das crianças sejam cumpridos por todas as áreas, dando assim, visibilidade para a mesma.

Quando partimos para uma análise mais específica e setorial, na área da saúde, por exemplo, Alagoas apresentou em 2023 uma das melhores coberturas vacinais da região Nordeste. A taxa de mortalidade infantil, ainda que superior à média nacional, tem apresentado tendência de redução no estado. Já o percentual de mulheres gestantes na adolescência tem diminuído com o passar dos anos e, fazendo um adendo, percebemos esse resultado como possível reflexo de programas implantados pela Secretaria de Estado da Primeira Infância de Alagoas (SECRIA), como o “DeciDIU”, que atua diretamente no cuidado e planejamento

14ª Edição 2025 | 23, 24 e 25 de outubro
Salvador, Bahia (Região Nordeste)

reprodutivo das mulheres de Alagoas, a partir dos 16 anos de idade. Outros indicadores referentes a saúde são o percentual de gestantes com sete ou mais consultas de pré-natal, taxa de baixo peso ao nascer (BPN) e taxa de mortalidade materna, assim, podemos analisar e construir de forma embasada projetos e/ou programas que impactem diretamente na melhoria desses indicadores de saúde materno- infantil.

No que diz respeito a educação infantil, o estado enfrenta grandes desafios: apenas 33,53% das crianças de 0 a 3 anos têm acesso a creches, quando a média nacional é de 37,76% e a meta mínima definida é de, pelo menos, 50%, segundo o PNE (Plano Nacional de Educação) sob a Lei 13.005/2014 e 82,43% das crianças de 4 a 5 anos com acesso a educação, na qual a meta mínima definida a nível nacional é de 100%, também segundo a Lei 13.005/2014. Para combater os baixos índices da educação, contamos com o programa Creche CRIA, que tem como objetivo a entrega de 200 creches até 2027 distribuídas pelo Estado de Alagoas, segundo o governo de Alagoas (Governo de Alagoas, 2025). Uma iniciativa importante que impacta diretamente no crescimento técnico e social de cada criança alagoana.

Para combater a pobreza e extrema pobreza no estado de Alagoas, contamos com o programa instituído pelo governo de Alagoas, Cartão CRIA. Esse é o maior programa de transferência de renda da história de Alagoas, segundo a Secretaria de Estado da Primeira Infância de Alagoas (SECRIA, 2025), o que impacta diretamente nesses indicadores.

3. METODOLOGIA

Entendendo toda situação da primeira infância, sua fundamentação e importância, é que foi pensada a necessidade de um instrumento que auxiliasse os gestores municipais a se movimentarem em prol dessa faixa etária. O manual para prefeitos foi elaborado pela Secretaria de Estado da Primeira Infância de Alagoas, tendo sido iniciado em 2024 e implantado em 2025. A abordagem utilizada para a construção desse manual foi qualitativa, baseada em análise documental e relato de experiência. A base da pesquisa documental se deu através, por exemplo, de relatórios estaduais e federais, nos documentos legais como os citados na parte 2.1 desse

14ª Edição 2025 | 23, 24 e 25 de outubro
Salvador, Bahia (Região Nordeste)

artigo e, também, na experiência diária da equipe que trabalha a temática da primeira infância em Alagoas.

A estrutura priorizou direcionamentos claros, leitura simples e rápida, modelos de planos e indicadores chave, a fim de garantir que as práticas possam ser aplicadas no dia a dia dos municípios, entendendo que alguns dos gestores municipais estão em início de ciclo e que nenhum deles tiveram acesso a um documento que destaque o olhar atento a primeira infância criado pelo próprio Estado de Alagoas.

A elaboração do manual, passou por 3 etapas descritas abaixo:

- **Análise documental:** Revisão da literatura, dos documentos já escritos a nível estadual, das leis, do marco legal brasileiro, documentos técnicos e estudos sobre desenvolvimento infantil e políticas públicas.
- **Organização da experiência:** Análise dos programas e projetos executados pela SECRIA- AL, trazendo seus indicadores de resultado, desafios enfrentados e passos a serem seguidos.
- **Consulta a servidores:** Envolvimento de técnicos da Secretaria de Estado da Primeira Infância e outros colaboradores atuantes da área de primeira infância.

E, finalizou, com uma estrutura, destacada e resumida na tabela abaixo:

Tabela 1 – Divisão do conteúdo do instrumento Manual de prefeitos

Módulo:	Conteúdo Principal:	Ferramentas Práticas:
1. Fundamentos da Primeira Infância	Conceitos básicos, desenvolvimento infantil, marco legal	Glossário, linha do tempo legal
2. O Papel do Prefeito	Liderança, visão estratégica, mobilização de recursos	Checklist de ações prioritárias

3. Diagnóstico e Planejamento	Indicadores-chave, análise situacional, metas	Matriz de indicadores, modelo de plano
4. Governança Intersetorial	Articulação entre secretarias, comitês gestores	Modelo de decreto, fluxogramas
5. Programas e Ações	Saúde, educação, assistência social, proteção	Fichas técnicas de programas
6. Monitoramento e Avaliação	Sistemas de informação, avaliação de impacto	Painéis de indicadores, relatórios

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

O manual pode e deve ser utilizado pelos gestores municipais, prefeitos, secretários municipais de saúde, assistência social e educação, como um documento norteador de suas ações iniciais. A partir do manual, cada gestor saberá o que fazer, como fazer, o que é importante analisar, no que deve investir acerca da primeira infância. Além disso, é uma ferramenta que apresenta aos gestores todos os programas e projetos que a Secretaria de Estado da primeira infância possui e como os mesmos podem ser auxiliados e receberem as ações fornecidas pela esfera estadual.

Construído a partir do segundo semestre de 2024, o Manual contou com a participação de todos os setores que compõem a Secretaria de Estado da Primeira Infância de Alagoas, desde servidores alocados na parte administrativa, conhecido como gestão interna, passando por servidores ligados diretamente ao gabinete da secretária estadual, equipe de comunicação e, também, equipe de execução de projetos e programas que se subdivide em gerência de assistência social, gerência de saúde, gerência de educação e gerência de projetos. Em cerca de 4 meses, o documento estava pronto e diagramado para distribuição em todo o Estado de Alagoas.



Figura 1: Capa e sumário do Manual para prefeitos

Um ponto importante é que o manual é o ponto de partida e não o ponto de chegada. A partir dele, os gestores deverão pensar e criar estratégias que fortaleçam e impactem na primeira infância, trazendo para si a responsabilidade de investir nessa faixa etária e mudar os indicadores de seus municípios.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo buscou explicar sobre a construção e importância de um instrumento norteador para os gestores municipais do estado de Alagoas. O "Manual para os Prefeitos" reafirma que a primeira infância deve ser vista como prioridade governamental, com potencial transformador para municípios e estados. Ao criar esse instrumento, é possível alinhar e convergir informações indispensáveis e necessárias, como marcos legais e experiências reais, para que sejam disseminadas e aplicadas por todos, mas, principalmente, por gestores e líderes que possuem poder de mudança.

A experiência de construção de um manual do zero, demonstra haver um entendimento que investimentos estruturados na primeira infância podem produzir resultados significativos em

14ª Edição 2025 | 23, 24 e 25 de outubro
Salvador, Bahia (Região Nordeste)

curto, médio e longo prazo e, por isso, se investiu nessa construção. Afinal, políticas integradas podem simultaneamente combater indicadores negativos e transformar realidades, como diminuir a pobreza infantil e ampliar o acesso à educação de qualidade.

O manual representa uma maneira de sistematizar e organizar os conhecimentos e práticas na área de gestão pública para primeira infância, preenchendo um vazio identificado na literatura especializada, na rotina e experiência diária. Ao contrário de documentos genéricos, o manual oferece orientações específicas e contextualizadas para a realidade municipal, entendendo que cada gestor, prefeito, secretário, precisa adotar as práticas para construir legados duradouros.

Como sugestão para futuros artigos e estudos, mais precisamente, a partir de 2026, é recomendado implantar uma pesquisa de satisfação, com formulário definido qualitativamente, agregando a pesquisa entrevistas com os gestores municipais a fim de entender qual o real impacto do instrumento e o quanto o manual para prefeitos pôde auxiliar na construção de planejamento, políticas e ações municipais que priorizem a primeira infância.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 08 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8069.htm. Acesso em: 08 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Diário Oficial da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm. Acesso em: 09 set. 2025.



14ª Edição 2025 | 23, 24 e 25 de outubro
Salvador, Bahia (Região Nordeste)

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Plano Nacional de Educação. Diário Oficial da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-norma-pl.html>. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Marco Legal da Primeira Infância. Diário Oficial da União. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13257.html. Acesso em: 10 set. 2025.

BRASIL. Plano Nacional pela Primeira Infância. Brasília: Rede Nacional Primeira Infância, 2010. Disponível em: <https://bibliotecadigital.mdh.gov.br/jspui/handle/192/12393>. Acesso em: 09 set. 2025.

GOVERNO DE ALAGOAS. Cartão CRIA. Maceió: Governo de Alagoas, 2025. Disponível em: <https://www.cria.al.gov.br/fotos/49-gerencias/gerencia-de-assistencia/280-cartao-cria>. Acesso em: 10 set. 2025.

GOVERNO DE ALAGOAS. Creches CRIA já garantiram 13.800 vagas para crianças de 0 a 5 anos em Alagoas. Maceió: Governo de Alagoas, 2025. Disponível em: <https://alagoas.al.gov.br/noticia/creches-cria-ja-garantiram-13800-vagas-para-criancas-de-0-a-5-anos-em-alagoas>. Acesso em: 10 set. 2025.

HECKMAN, J. J. *Skill formation and the economics of investing in disadvantaged children.* *Science*, v. 312, n. 5782, p. 1900–1902, 2006.

NELSON, C. A. *From neurons to neighborhoods: The science of early childhood development.* Washington, DC: National Academy Press, 2000.

SECRETARIA DE ESTADO DA PRIMEIRA INFÂNCIA DE ALAGOAS. Relatório de Gestão Anual 2024. Maceió: SECRIA, 2024.