CENTRO DE LIDERANÇA PÚBLICA
MASTER EM LIDERANÇA, POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA

ALEXANDRE SILVA NOGUEIRA
ISABELLE SANTOS
LARA ABREU
PABLO SEFFRIN
RAFAEL FRAIA

A institucionalização de políticas públicas de infância a partir da percepção de gestores: os casos do município de São Paulo-SP e de Roraima

São Paulo, 2026

ALEXANDRE NOGUEIRA
ISABELLE SANTOS
LARA ABREU
PABLO SEFFRIN
RAFAEL FRAIA

A institucionalização de políticas públicas de infância a partir da percepção de gestores: os casos do município de São Paulo e de Roraima

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Liderança Pública, como parte dos requisitos para obtenção do Certificado.

Curso: Master em Liderança, Política e Gestão Pública

Docentes: Prof. Dra. Anny Medeiros
Prof. Dr. Fernando Coelho

São Paulo
2026

RESUMO

NOGUEIRA, Alexandre; SANTOS, Isabelle; ABREU, Lara; SEFFRIN, Pablo; FRAIA, Rafael. **A institucionalização de políticas públicas de infância a partir da percepção de gestores:** os casos de Roraima e São Paulo. 2026. 71p. f. Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) – Centro de Liderança Pública, 2026.

Resumo em português. Este estudo busca compreender a institucionalização de políticas públicas de infância a partir das percepções de lideranças do setor público. Partindo da constatação de que ainda são reduzidos os estudos que analisam os fatores microinstitucionais associados ao enraizamento das políticas públicas, especialmente no campo da infância, propõe-se analisar os fatores regulatórios, normativos e cognitivos que contribuem para a institucionalização de políticas em entes subnacionais. A partir da inserção profissional de membros da equipe, houve seleção de dois casos para análise: A Política Municipal pela Primeira Infância em São Paulo e da Política Estadual pela Primeira Infância de Roraima, com foco no município de Rorainópolis; bem como na análise dos fatores regulatórios, normativo-valorativos e cultural-cognitivos associados a esse processo. A metodologia consistiu na aplicação de survey a um grupo de gestores públicos, baseado no Quadro de Referência de Ação Gestora, e entrevistas semiestruturadas com atores vinculados às instâncias de governança analisadas. A partir desses instrumentos, buscou-se captar o nível de importância atribuída pelos participantes aos múltiplos fatores que favorecem ou dificultam a consolidação/institucionalização da política de primeira infância. Os resultados indicam que, em São Paulo, as três dimensões institucionais apresentam graus distintos de consolidação: o pilar regulatório é o mais avançado, sustentado por arcabouço normativo robusto; o normativo-valorativo encontra-se em estágio intermediário, com valores intersetoriais relativamente disseminados; e o cognitivo-cultural revela-se o nó crítico, dado que os referenciais formais ainda não se converteram em enquadramentos interpretativos naturalizados e compartilhados entre os gestores. Os dados quantitativos corroboram essa hierarquia, com índices elevados nas três dimensões - mas leve predominância da regulatória (0,845), seguida da cognitiva (0,812) e da normativa (0,807) - e variações relevantes por área, com a Saúde registrando os maiores valores e a Assistência Social os menores.

Palavras-chave: Institucionalização de políticas públicas; Primeira infância; Gestão pública; Políticas públicas de infância.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Estrutura de governança da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância na cidade de São Paulo	16

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CAPMPI	Comissão de Avaliação do Plano Municipal pela Primeira Infância – Município de São Paulo
CEDCA	Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente – Estado de Roraima
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGIPMIPI	Comitê Gestor Intersetorial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância – Município de São Paulo
CGR	Comitê Gestor Regional da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância – Município de São Paulo
CTPI	Comissão Técnica da Primeira Infância – Município de São Paulo
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FMCSV	Fundação Maria Cecília Souto Vidigal
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LMPI	Lei Municipal da Primeira Infância – Município de São Paulo
LOA	Lei Orçamentária Anual
MEC	Ministério da Educação
MDHC	Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania
MDS	Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MLPI	Marco Legal da Primeira Infância
MS	Ministério da Saúde

PMIPI	Política Municipal Integrada pela Primeira Infância – Município de São Paulo
PMPI	Plano Municipal pela Primeira Infância – Município de São Paulo
PNIPI	Política Nacional Integrada da Primeira Infância
PPA	Plano Plurianual
QRAG	Quadro de Referência de Ação Gestora
RNPI	Rede Nacional Primeira Infância
SGM	Secretaria do Governo Municipal – Município de São Paulo
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – Município de São Paulo
SME	Secretaria Municipal de Educação – Município de São Paulo
SMS	Secretaria Municipal de Saúde – Município de São Paulo
TCC	Trabalho de Conclusão de Curso
TEA	Transtorno do Espectro Autista
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO **8**

2 POLÍTICAS DE PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL E CONTEXTOS INSTITUCIONAIS SUBNACIONAIS **11**

2.1 Evolução Histórica das Políticas Públicas para a Primeira Infância no Brasil **11**

2.2 A Política Municipal Integrada pela Primeira Infância no município de São Paulo **14**

2.3 A Política Estadual pela Primeira Infância em Roraima **20**

3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS **27**

3.1 As teorias sobre instituições e as três dimensões do processo de institucionalização **30**

4 METODOLOGIA **34**

4.1 Quadro de Referência de Ação Gestora – QRAG **34**

4.2 Limpeza e análise dos dados **38**

5 DISCUSSÃO DE RESULTADOS **39**

5.1 Análise dos dados quantitativos coletados via QRAG **39**

5.2 Análise dos dados qualitativos coletados via entrevistas **42**

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS **55**

REFERÊNCIAS **58**

APÊNDICE A – Quadro de Referência de Ação Gestora **63**

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista Semiestruturada **65**

APÊNDICE C – Matrizes de Codificação para Análise de Conteúdo Dirigida **67**

APÊNDICE D – Declaração sobre Uso de Ferramentas de Inteligência Artificial **71**

APÊNDICE E – Tabelas com Resultados dos Índices de Importância (QRAG) **72**

APÊNDICE F – Códigos em R Utilizados para Análise dos Dados Quantitativos **73**

1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira, no âmbito do debate acerca das tendências em governança, tem se voltado a uma agenda que mantém preocupações com desempenho e resultados, mas passa a enfatizar a coordenação intersetorial, a colaboração entre atores e o fortalecimento da capacidade estatal (Abrucio, 2007; Cavalcante, 2018). Essa mudança é particularmente relevante para políticas intersetoriais, como as de primeira infância, cuja abrangência e complexidade no contexto nacional — com mais de 18 milhões de crianças nessa fase (IBGE, 2023) — exigem articulação entre diferentes setores ligados à promoção de direitos sociais e econômicos. Nesse contexto, a infância deve ser compreendida como um campo de políticas públicas múltiplas e integradas, com efeitos multiplicadores em áreas como educação, renda, participação comunitária, segurança e saúde, em razão do retorno do investimento em experiências iniciais positivas no lar e nas comunidades sobre essas trajetórias (Heckman, 2006).

O país é reconhecido internacionalmente por arcabouços normativos e estruturas formais de gestão voltados ao desenvolvimento na infância, mas ainda enfrenta desafios para converter esses compromissos institucionais em práticas efetivas, consolidadas e sustentáveis no longo prazo. A Constituição Federal de 1988 – CF/88 desempenha um duplo papel nesse processo: não apenas estabelece a proteção integral à infância como prioridade absoluta, mas também posiciona o Estado como coordenador federativo e responsável pela formulação, financiamento, regulação, indução, avaliação e articulação de redes públicas e não estatais voltadas à implementação de políticas públicas (Brasil, 1988). O Marco Legal da Primeira Infância – MLPI, por sua vez, traduz esses fundamentos em princípios e diretrizes, entre os quais destaca-se a "articulação de ações setoriais e a descentralização de ações entre os entes da Federação" (Brasil, 2016). Já o arranjo de coordenação intersetorial que viabiliza essa abordagem integrada é estabelecido pela Política Nacional Integrada da Primeira Infância – PNIPI (Brasil, 2024). A sustentação dessas normas, no plano prático, está diretamente ligada à criação de condições de institucionalização. A investigação focalizada dos fatores que impulsionam ou limitam tal processo, constituem, assim, o núcleo dessa pesquisa.

Para tal, são definidos dois níveis de análise, a partir da inserção profissional dos atores envolvidos na implementação das políticas de primeira infância. O primeiro corresponde ao nível estadual, representado pelo caso de Roraima, cuja análise permite observar como diretrizes, estruturas de coordenação e capacidades institucionais são organizadas em uma perspectiva mais ampla de governo. O segundo corresponde ao nível

municipal, representado pelo caso de São Paulo, onde se concentram as dinâmicas de implementação na ponta, incluindo a organização de fluxos de atendimento, a busca ativa, o mapeamento de vulnerabilidades e a articulação entre serviços públicos e atores locais.

Em ambos os casos, os agentes responsáveis pela execução das políticas não atuam apenas como executores de diretrizes previamente estabelecidas, mas como mediadores da ação pública. Esses atores exercem discricionariedade ao traduzir normas e orientações institucionais em decisões concretas, influenciadas por condições organizacionais, protocolos, formação, supervisão e redes disponíveis (Lotta, 2015; Oliveira, Lotta e Freitas, 2019). Assim, na passagem do desenho formal à implementação substantiva, as instituições são reinterpretadas, ajustadas e ressignificadas pelos atores envolvidos.Nesse contexto, o presente trabalho investiga os aspectos regulatórios, normativos e cognitivos que perpassam a atuação dos gestores, sobretudo a percepção e importância dada por esses atores às ações e pilares do processo de institucionalização das políticas públicas de primeira infância. Para tal emprega-se o referencial desenvolvido pelo sociólogo Richard Scott (2014), bem como a ferramenta analítica desenvolvida, a partir dessa teoria, por Alexsandro Santos (2026).

Para Scott (2014) o processo de institucionalização é melhor entendido a partir de três pilares ou dimensões analíticas: regulatório, normativo e cognitivo cultural. O pilar regulatório diz respeito à capacidade institucional de constranger o comportamento e modular emoções, a partir de regras, monitoramento e sanções. O pilar normativo-valorativo inclui concepções que funcionam como parâmetros para a conformação do comportamento, os valores, além de definições sobre a forma e os meios legítimos para executar ações de acordo com os fins valorizados, as normas. O pilar cultural-cognitivo aborda como as formas de processamento informacional, na medida em que modulam processos de interpretação, avaliação e predição, possuem função constitutiva da realidade, influenciando os atores e suas decisões. Juntos, os sistemas fixados em torno desses pilares, simultaneamente, circunscrevem, legitimam e viabilizam a ação social.

Nesse sentido, a pergunta de pesquisa que guia este trabalho é: como os gestores públicos envolvidos na implementação das políticas de primeira infância em São Paulo percebem e valorizam as práticas de liderança e ação gestora associadas ao processo de institucionalização, e como os fatores regulatórios, normativo-valorativos e cultural-cognitivos se manifestam em cada um desses contextos? A metodologia combina survey com gestores públicos e entrevistas semiestruturadas com atores vinculados às instâncias de governança analisadas. O survey, estruturado a partir do Quadro de Referência de Ação Gestora — QRAG, permite captar a importância atribuída pelos participantes a ações

relacionadas às dimensões regulatória, normativa-valorativa e cultural-cognitivo da institucionalização, enquanto as entrevistas aprofundam as percepções sobre os fatores que favorecem ou dificultam a consolidação da política. A coleta ocorreu entre abril e junho de 2026, e os casos foram selecionados por conveniência e inserção profissional da equipe de pesquisa. Embora a amostra reúna atores de diferentes instâncias, os participantes podem ser compreendidos, de modo geral, como gestores intermediários ou atores de médio escalão, com predominância de atores operacional-regionais em São Paulo e de atores estratégicos ou estratégico-táticos em Roraima. Destaca-se que a maior parte dos achados diz respeito a São Paulo, visto a menor quantidade de gestores disponíveis para responder tanto ao questionário quanto para participar da entrevista.

Constituem objetivos específicos deste estudo a análise das práticas de liderança e ação gestora que os implementadores da política de primeira infância em São Paulo e em Roraima consideram mais relevantes para o processo de institucionalização, bem como a identificação dos fatores regulatórios, normativo-valorativos e cultural-cognitivos que favorecem ou dificultam a consolidação dessas políticas em cada contexto. Esse esforço busca ampliar o debate sobre a dimensão microssocial da institucionalização de políticas públicas — uma vez que a maior parte dos estudos privilegia análises macroinstitucionais — contribuindo para identificar como determinados tipos de ação gestora sustentam, na prática, a transformação de políticas em instituições duradouras. Quanto às limitações, observa-se, sobretudo, o tamanho reduzido da amostra, a seleção por conveniência e os limites de generalização das inferências dos casos. Nesse sentido, os resultados são tratados como evidências interpretativas acerca de percepções situadas, com utilidade voltada ao mapeamento de padrões e à construção de hipóteses em torno dos processos de institucionalização.

Além desta introdução e das considerações finais, o trabalho está organizado em quatro capítulos. O segundo capítulo contextualiza o quadro normativo e organizacional das políticas de primeira infância, a nível nacional e a nível subnacional. O terceiro capítulo desenvolve o referencial teórico, abordando o papel do gestor na mediação da ação pública e a institucionalização de políticas públicas. O quarto capítulo descreve os procedimentos metodológicos adotados, incluindo o desenho da pesquisa, o recorte dos casos, os instrumentos de coleta de dados, o perfil dos participantes e a estratégia de integração entre survey e entrevistas semiestruturadas. Por fim, o quinto capítulo discute os achados qualitativos e quantitativos da pesquisa.

2 POLÍTICAS DE PRIMEIRA INFÂNCIA NO BRASIL E CONTEXTOS INSTITUCIONAIS SUBNACIONAIS

2.1 Evolução Histórica das Políticas Públicas para a Primeira Infância no Brasil

A historiografia das políticas públicas voltadas à primeira infância no Brasil evidencia um significativo deslocamento paradigmático ao longo do tempo, caracterizado pela transição de uma abordagem essencialmente higienista e assistencialista para a consolidação da Doutrina da Proteção Integral. Até meados do século XX, a atuação estatal ocorria de maneira pontual, fragmentada e excludente, fortemente ancorada na associação entre pobreza e patologia. Nesse contexto, conforme analisa Marcílio (2006), o atendimento à criança pequena se estruturava sob a lógica da "Roda dos Expostos", na qual práticas de caridade cristã e iniciativas filantrópicas assumiam o protagonismo, em detrimento de uma responsabilização efetiva e sistemática por parte do Estado.

No decorrer do século XX, especialmente sob a vigência dos Códigos de Menores de 1927 e 1979, consolidou-se, no ordenamento jurídico brasileiro, a chamada doutrina do menorismo. Essa perspectiva compreendia a criança e o adolescente não como sujeitos de direitos, mas como objetos de intervenção estatal, sobretudo em situações classificadas como de "irregularidade social". Nesse cenário, as instituições voltadas à infância foram estruturadas de forma desigual e estratificada. Como destaca Rosemberg (2002), a pré-escola destinava-se, predominantemente, às camadas sociais mais favorecidas, com ênfase em práticas pedagógicas e formativas, enquanto as creches, direcionadas às classes populares, assumiam funções eminentemente custodiais, marcadas por práticas higienistas e assistenciais; evidenciando a reprodução de desigualdades sociais no acesso e na qualidade do atendimento à primeira infância.

A promulgação da CF/88 representa um marco decisivo na reconfiguração das políticas públicas voltadas à infância no Brasil, ao instituir um novo paradigma jurídico fundamentado na Doutrina da Proteção Integral. O artigo 227 consagrou a responsabilidade compartilhada entre família, sociedade e Estado, estabelecendo como dever de todos assegurar, com absoluta prioridade, os direitos fundamentais da criança, tais como vida, saúde, educação, dignidade e convivência familiar. De maneira complementar, o artigo 226 define à família, primeira corresponsável, como objeto de proteção especial do Estado. Tais dispositivos refletem a ruptura com modelos anteriores de caráter assistencialista e repressivo,

ao reconhecer a criança como sujeito de direitos e destinatária de proteção integral (Brasil, 1988).

Outros trechos detalham como os mandamentos gerais desses artigos devem ser operacionalizados pelo Estado. O artigo 6º define, entre o rol de direitos sociais, a proteção à maternidade e à infância. Especificamente em relação à educação, o artigo 208, prevê a obrigatoriedade do atendimento em creche e pré-escola às crianças de 0 a 5 anos . No bloco de saúde e seguridade social os artigos 196 a 200, fundamentam as políticas de acompanhamento pré-natal, vacinação obrigatória e atendimento pediátrico universal, enquanto o artigo 203, estabelece o papel da assistência social na proteção à família, à maternidade e à infância. Por fim o artigo 7º, coíbe a exploração infantil, proibido trabalho noturno, perigoso ou insalubre a menores de dezoito anos.

Nesse contexto, a promulgação da Lei nº 8.069/1990, que institui o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA, operacionalizou o novo modelo de atenção à infância. O ECA reafirma que crianças e adolescentes devem usufruir de todos os direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, assegurando-lhes condições para o pleno desenvolvimento em seus aspectos físico, mental, moral, espiritual e social, em ambiente de liberdade e dignidade. Dessa forma, a legislação desloca a infância do campo da filantropia e do controle social — historicamente marcado por práticas de vigilância e tutela — para o campo da cidadania, alicerçado na garantia de direitos.

A partir dessa inflexão normativa, observa-se também a ressignificação da educação infantil no ordenamento jurídico brasileiro. A Lei nº 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), por exemplo, reconhece a educação infantil como a primeira etapa da Educação Básica, reforçando seu caráter educacional e não meramente assistencial (Brasil, 1996). Isso implica a necessidade de qualificação das práticas institucionais, exigindo a profissionalização dos agentes envolvidos e a incorporação de fundamentos pedagógicos específicos, contribuindo, conforme destaca Cury (2005), para a consolidação de políticas públicas mais equitativas e integradas no âmbito da primeira infância.

A despeito dos avanços institucionais, a fragmentação das políticas públicas continuou a representar um obstáculo significativo à efetividade dos direitos da criança. Nesse cenário, a promulgação da Lei nº 13.257/2016 (MLPI), constitui um ponto de virada, ao estabelecer, pela primeira vez no ordenamento jurídico brasileiro, uma política integrada e específica voltada às crianças de 0 a 6 de idade. Inovações importantes resultam dessa lei, como o reconhecimento da especificidade do desenvolvimento humano nessa faixa etária, especialmente no período que compreende a gestação e os primeiros mil dias. Tal perspectiva

converge com o entendimento de que o desenvolvimento infantil não pode ser compartimentalizado em políticas isoladas, mas deve ser tratado por meio de uma rede de proteção integrada e coesa, conforme destacado por Kuhlmann (2010). Demais avanços no âmbito dessa legislação incluem a ampliação da licença-paternidade, a construção de espaços urbanos mais inclusivos e o reconhecimento do direito ao brincar como elemento essencial ao desenvolvimento psíquico e social.

Paralelamente, nas últimas duas décadas, observou-se expansão de políticas e programas direcionados à primeira infância no país. Essas iniciativas estão alinhadas a um consenso científico internacional que destaca a relevância de investimentos precoces como estratégia fundamental para o desenvolvimento humano e para a redução de desigualdades sociais ao longo do ciclo de vida. Nesse sentido, estudos como os de Shonkoff e Phillips (2000) e Heckman (2006) enfatizam que intervenções desde o período gestacional até os primeiros anos de vida são decisivas para romper ciclos intergeracionais de pobreza e promover impactos positivos duradouros para a sociedade. A difusão dessa agenda no contexto brasileiro e latino-americano contou com o apoio decisivo de organismos internacionais, tais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância , a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, e o Banco Mundial, além de organizações da sociedade civil, a exemplo da Fundação Van Leer, da Fundação Maria Cecília Souto Vidigal e do Instituto Alana. Tais entidades atuaram na promoção de pesquisas, na disseminação de boas práticas e na articulação de redes institucionais voltadas à formulação e implementação de políticas públicas para a primeira infância.

No setor público, um dos primeiros movimentos institucionais relevantes ocorreu com a criação do Comitê da Primeira Infância, no ano 2000, com composição multissetorial. Posteriormente, com o enfraquecimento dessa iniciativa, a Rede Nacional pela Primeira Infância passou a desempenhar papel central, principalmente na elaboração do Plano Nacional pela Primeira Infância, em 2010, que exerceu forte influência na formulação do próprio MLPI (Silva, 2018; RNPI, 2010). No que tange à implementação de políticas públicas, destaca-se, em âmbito federal, a ação Brasil Carinhoso, voltada à redução da pobreza entre famílias com crianças pequenas (Brasil, 2012). Em âmbito subnacional, iniciativas como o Programa Primeira Infância Melhor (Rio Grande do Sul, 2006); o programa São Paulo pela Primeiríssima Infância (São Paulo, 2012); o Programa Família que Acolhe (Boa Vista, 2013); além de diversas políticas municipais e estaduais desenvolvidas em cidades como Fortaleza (Fortaleza, 2022), Teresina (Teresina, 2016), Recife (Recife, 2020) e Jundiaí (Jundiaí, 2022), evidenciam o fortalecimento dessa agenda. (Souza, 2025)

No entanto, apesar dessas iniciativas e da crescente institucionalização da agenda da primeira infância, persistem desafios importantes. Parte da literatura crítica alerta para o risco de reatualização de abordagens prescritivas, que podem transferir excessivamente para as famílias a responsabilidade pelo desenvolvimento infantil, negligenciando as condições estruturais de vulnerabilidade social e a necessidade de investimentos públicos consistentes (Gomes; Merhy, 2018). Dessa forma, embora o Brasil tenha avançado significativamente na construção de um arcabouço normativo e programático voltado à primeira infância, esforços adicionais precisam ser direcionados à efetiva integração das políticas públicas e à superação das desigualdades estruturais que impactam diretamente o desenvolvimento infantil.

2.2 A Política Municipal Integrada pela Primeira Infância no município de São Paulo

A estruturação da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância no município de São Paulo se dá em 2017, a partir dos desenvolvimentos no contexto nacional, com foco na concepção de uma política pública transversal, articulada entre diferentes áreas da administração municipal. Conforme registrado no livro "Política Municipal Integrada pela Primeira Infância - 2017 a 2020"[1], a proposta era transformar as ações voltadas à primeira infância em uma política integrada, procurando

> superar antigos desafios de uma administração pública setorizada, buscando promover a articulação intersecretarial, a troca de informações e a gestão compartilhada de dados gerenciais, assim como uma maior inclusão da perspectiva dos territórios e dos agentes públicos que neles atuam (São Paulo, 2020, p. 11).

Para concretizá-la, ainda no início da gestão, foi formado um grupo de trabalho composto por representantes das Secretarias Municipais de Saúde, Educação e Assistência e Desenvolvimento Social; o qual deu início ao processo de diagnóstico e planejamento estratégico de ações voltadas à primeira infância, contando com o apoio técnico da Fundação Maria Cecilia Souto Vidigal. Esse primeiro movimento antecedeu a formalização política e constituiu uma base técnica inicial para que novos membros fossem incorporados ao arranjo institucional. Ainda, contribuíram para a consolidação da política a tramitação e aprovação da

[1] Trata-se de uma publicação institucional elaborada pela Prefeitura do Município de São Paulo que sistematiza a construção e implementação da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância do município de São Paulo no período de 2017 a 2020, apresentando suas estruturas, articulações, diretrizes, estratégias e ações voltadas ao desenvolvimento integral de crianças na primeira infância. O livro está disponível através do link https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/arquivos/LIVRO_pmpi.pdf

Lei nº 16.710/2017 (Lei Municipal da Primeira Infância – LMPI), durante a gestão do prefeito João Doria (São Paulo, 2017a).

A partir disso foram traduzidos, no nível municipal, o conjunto de conceitos, diretrizes e áreas prioritárias já expressos no MLPI. O grupo de trabalho formado anteriormente passou então a se organizar com vistas à institucionalização e implementação da política, especialmente por meio da criação de um Comitê Gestor Intersetorial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância — CGIPMIPI. A LMPI também determinou que as políticas públicas voltadas à primeira infância deveriam ser objeto de um Plano Municipal pela Primeira Infância, com duração mínima de dez anos. Esse plano deveria abranger todos os direitos da criança nessa faixa etária, incluir todas as crianças com prioridade absoluta, ser elaborado de forma conjunta e participativa por diferentes setores e órgãos municipais, assegurar a participação da sociedade, das famílias e das crianças, além de prever monitoramento contínuo e avaliação periódica dos resultados (São Paulo, 2017a).

O público prioritário indicado pela LMPI compreendia as famílias em situação de vulnerabilidade e risco, as crianças vítimas de violação de direitos, violência, exploração, abandono, desnutrição ou obesidade, bem como as crianças com deficiência. No período analisado, a cidade de São Paulo contava com aproximadamente 1,1 milhão de crianças de 0 a 6 anos, correspondentes a quase 10% da população municipal (São Paulo, 2020, p.13). Esse dado aparece no livro como parte da justificativa para a priorização da primeira infância no planejamento municipal e para a necessidade de formulação de uma política pública capaz de alcançar uma população numerosa e distribuída em territórios marcados por diferentes condições sociais.

Em 2018, a política avançou para uma etapa de maior institucionalização com a elaboração do Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030 (PMPI), instituído pelo Decreto nº 58.514/2018 (São Paulo, 2018a). O processo foi coordenado pela Secretaria de Governo Municipal e envolveu gestores públicos, técnicos de diferentes secretarias, representantes da sociedade civil, integrantes do sistema de garantia de direitos, famílias e crianças. A construção do plano foi acompanhada por diferentes estratégias de participação social, incluindo seminários regionais, oficinas de escuta com crianças, consultas públicas e audiência pública, culminando na aprovação do documento pelo Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (São Paulo, 2020, p. 24).

Enquanto principal instrumento de planejamento da política municipal de primeira infância, o Plano estabeleceu 31 metas e 135 estratégias organizadas em quatro eixos estratégicos: (i) garantir as condições para a articulação intersetorial dos programas, projetos e

ações para o atendimento integral na primeira infância; (ii) garantir a todas as crianças na primeira infância educação, cuidados e estímulos que contribuam para seu desenvolvimento integral; (iii) garantir a proteção e dar condições para o exercício dos direitos e da cidadania na primeira infância; e (iv) garantir o direito à vida, à saúde e à boa nutrição a gestantes e crianças na primeira infância.

Paralelamente à elaboração do PMPI, a Prefeitura estruturou as instâncias de governança responsáveis pela implementação da política, sendo a principal o CGIPMIPI, regulamentado pelo Decreto nº 58.294/2018 (São Paulo, 2018b). O Comitê passou a funcionar como principal instância de coordenação estratégica da política, reunindo representantes das Secretarias Municipais de Governo, Saúde, Educação, Assistência e Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Cidadania e Inovação e Tecnologia. Suas atribuições, segundo o Artigo 4º, são:

> I - elaborar o Plano Municipal da Primeira Infância, em conformidade com o artigo 11 da Lei nº 16.710, de 2017;
> II - promover a priorização do atendimento das populações mais vulneráveis;
> III - monitorar e avaliar a Política Municipal Integrada pela Primeira Infância;
> IV - preservar a lógica intersetorial na execução das ações setoriais, articulando os programas, ações e serviços;
> V - promover a existência, divulgação e observância de padrões de qualidade dos serviços para a primeira infância;
> VI - deliberar sobre a criação de Comitês Gestores Regionais, implementados no âmbito territorial e aplicação de protocolos que garantam a atuação intersetorial;
> VII - elaborar os relatórios periódicos que serão utilizados nos ciclos de avaliação do Plano Municipal pela Primeira Infância; (Redação acrescida pelo Decreto nº 58.514/2018)
> VIII - nomear os membros da Comissão de Avaliação do Plano Municipal pela Primeira Infância. [...] (São Paulo, 2018b).

A governança da política também passou a contar com a Comissão Técnica da Primeira Infância – CTPI, formalizada pela Resolução nº 02 SGM/CGIPMIPI/2019. Composta por representantes técnicos das secretarias integrantes do CGIPMIPI, com coordenação da Secretaria de Governo Municipal, a Comissão tornou-se responsável pela operacionalização e acompanhamento das ações previstas no PMPI (São Paulo, 2019b). A Comissão conta, segundo a Resolução, com duas atribuições:

> I – prestar suporte técnico necessário à atuação do Comitê Gestor Intersetorial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância;

> II – propor a formatação dos relatórios periódicos que serão utilizados nos ciclos de avaliação do Plano Municipal pela Primeira Infância, para aprovação do Comitê Gestor Intersetorial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância. [...] (São Paulo, 2019b).

Outro elemento central da estrutura de governança da política foi a criação dos Comitês Gestores Regionais da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância, instituídos pela Resolução nº 01/CGIPMIPI/2019 . Organizados a partir das 32 Subprefeituras do município, os Comitês Regionais reúnem representantes das áreas de Saúde, Educação e Assistência e Desenvolvimento Social que atuam diretamente nos territórios (São Paulo, 2019a). Conforme artigo 2º da Resolução, suas atribuições são:

> I - Coordenar a prestação de serviços integrados a gestantes, crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade e suas famílias;
> II – Articular, executar e monitorar ações conjuntas que visem à promoção e defesa dos direitos das crianças na primeira infância;
> III - Zelar pela implantação e o cumprimento dos protocolos integrados de atendimento e encaminhamento na primeira infância;
> IV - Propor e articular a implementação de melhorias nos processos de atendimento a gestantes, crianças de 0 (zero) a 6 (seis) anos de idade e suas famílias, no âmbito de sua competência;
> V - Deliberar conjuntamente sobre o encaminhamento de casos específicos;
> VI - Levantar e sistematizar dados e informações para fins de monitoramento e avaliação das ações relacionadas à implementação da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância;
> VII – Encaminhar, a cada quadrimestre, relatório ao Comitê Gestor Intersetorial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância, em documento padronizado, cujo modelo será disponibilizado pelo Comitê Gestor Intersetorial. (São Paulo, 2019a)

A criação de estruturas esteve associada à diretriz de territorialização da política, buscando aproximar a articulação intersetorial das dinâmicas locais e fortalecer a integração entre os serviços públicos nos territórios. Os Comitês Regionais passaram a atuar como espaços de articulação territorial da política, promovendo reuniões periódicas e integração entre os equipamentos públicos responsáveis pelo atendimento das crianças e de suas famílias. A estrutura de governança estabelecida se organiza conforme descrito na Figura 1.

Figura 1 - Estrutura de governança da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância na cidade de São Paulo



Fonte: Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos da Prefeitura de São Paulo (2018b)

A atuação da política municipal passou a ocorrer por meio de ações desenvolvidas pelas diferentes secretarias municipais em seus respectivos campos de atuação. Entre 2019 e 2020, a primeira infância foi incorporada ao Programa de Metas da Prefeitura de São Paulo como um dos Objetivos Estratégicos da gestão municipal. O Objetivo Estratégico 14, voltado à redução da vulnerabilidade na primeira infância, estabeleceu metas relacionadas à ampliação de vagas em creches, redução da mortalidade infantil e atendimento prioritário às crianças residentes nos territórios considerados mais vulneráveis da cidade (São Paulo, 2017b).

Nesse contexto, a Política Municipal passou a elaborar Protocolos Integrados de Visitação Domiciliar e de Atenção à Primeiríssima Infância, buscando organizar fluxos compartilhados de atendimento entre saúde, assistência social e educação. Paralelamente, iniciativas como as Semanas Municipais do Brincar e da Primeira Infância passaram a integrar o calendário oficial do município, articulando equipamentos públicos e ações intersetoriais voltadas às crianças pequenas e suas famílias. Essas ações passaram a funcionar como instrumentos de mobilização institucional e social em torno da pauta da primeira infância.

A implementação da política também foi orientada por estratégias de priorização territorial. A partir de metodologia desenvolvida pela CTPI, foram identificados dez distritos prioritários para o desenvolvimento das ações municipais: Brasilândia, Itaim Paulista, Lajeado, Cidade Tiradentes, São Rafael, Iguatemi, Pedreira, Grajaú, Capão Redondo e Jardim Ângela. Tal estratégia buscou direcionar as ações intersetoriais para os territórios com maiores índices de vulnerabilidade social. Entre as ações desenvolvidas nesse período, destacam-se aquelas voltadas à garantia de acesso à educação infantil, incluindo a eliminação das filas para ingresso nos Centros de Educação Infantil. Nos anos seguintes à publicação do livro que retrata a implementação da política entre 2017 e 2020, foram produzidos novos instrumentos para o aperfeiçoamento das ações intersetoriais, entre eles o "Diagnóstico Territorial da Primeira Infância: subsídios para a elaboração do Plano de Ação 2021-2024"[2] e o "3º Diagnóstico Territorial Primeira infância na Cidade de São Paulo"[3], bem como os protocolos

[2] Documento disponível no link: https://drive.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/governo/DIAGNOSTICO%20PMPI%2018OUT_vers%C3%A3o%20final_compressed.pdf

[3] Documento produzido em 2026 e disponível no link: https://prefeitura.sp.gov.br/documents/d/secretaria_executiva_de_projetos_estrategicos/3-diagnostico-territorial-da-primeira-infancia

de Busca Ativa Escolar de Crianças e Adolescentes (São Paulo, 2022), de Atenção às Famílias com Crianças com Deficiência, Transtorno do Espectro do Autismo e Altas Habilidades ou Superdotação (São Paulo, 2023), e de Atenção ao Bem-estar e à Saúde Mental de Cuidadores de Crianças na Primeira Infância (São Paulo, 2024)[4], que compõem a Estratégia 1.10 da Meta 1 do Plano Municipal pela Primeira Infância que prevê o desenvolvimento e implantação de protocolos integrados de atendimento (São Paulo, 2018c).

A proteção das crianças na primeira infância constituiu outra dimensão estruturante do PMPI e das redes intersetoriais de atendimento nos territórios, colocando, em primeiro plano, o atendimento de crianças vítimas de violência, exploração, abandono, desnutrição e outras situações de vulnerabilidade social. A crescente relevância dessa agenda, somada ao reconhecimento de que a prevenção e o enfrentamento das violências demandam sinergia entre diferentes políticas públicas, levou à criação do Núcleo de Articulação Intersetorial pela Prevenção e Enfrentamento às Violências contra Criança e Adolescente, instituído pela Portaria SGM nº 280/2025. Vinculado à Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos, o núcleo tem como objetivo fortalecer a proteção integral de crianças e adolescentes por meio do apoio ao planejamento, coordenação e monitoramento de ações estratégicas, da elaboração de fluxos integrados de atendimento, do desenvolvimento de capacitações e da produção de diagnósticos voltados à prevenção e ao enfrentamento das violências (São Paulo, 2025).

Quanto aos procedimentos de monitoramento do PMPI, foi instituída a Comissão de Avaliação do Plano Municipal pela Primeira Infância – CAPMPI, responsável pelo acompanhamento da execução do Plano e pela elaboração de balanços periódicos sobre sua implementação. Integram a Comissão representantes do Poder Legislativo, do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente, do Conselho Tutelar e de organizações da sociedade civil, além dos representantes das secretarias municipais, que são os mesmos que compõem a CTPI (São Paulo, 2019b).

Atualmente, a Política Municipal Integrada pela Primeira Infância permanece organizada a partir das estruturas instituídas ao longo do processo de implementação do PMPI. O CGIPMIPI, a CTPI, a CAPMPI e os Comitês Gestores Regionais seguem compondo a estrutura de governança da política municipal, realizando reuniões periódicas em diferentes níveis de frequência, respectivamente de forma bianual, semanal, trimestral e trimestral. Para a composição dessas instâncias, foram incluídas, como convidadas, as Secretarias Municipais

[4] Os textos completos dos Protocolos Integrados de Atenção à Primeira Infância, bem como seus respectivos instrumentos, fluxos, guias de implementação e materiais de apoio, estão disponíveis na página oficial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância da Prefeitura de São Paulo. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/secretaria_executiva_de_projetos_estrategicos/w/primeira_infancia/329665.

de Pessoa com Deficiência e Cultura, entendendo a importância de ambas para o desenvolvimento integral.

O Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030 segue como principal instrumento de planejamento das ações voltadas à primeira infância no município, consolidando-se por meio dos Planos de Ação elaborados periodicamente, em consonância com os ciclos de gestão governamental. Nesse contexto, foram executados os Planos de Ação referentes aos períodos de 2019–2020 e 2021–2024, estando atualmente em vigor o plano correspondente ao quadriênio 2025–2028. Paralelamente, a política se articula às ações e planos desenvolvidos pelas diferentes secretarias da Prefeitura, especialmente nas áreas de saúde, educação e assistência social, principalmente considerando o Programa de Metas, que, segundo a denominação retirada do site do Programa "apresenta iniciativas que a gestão procurará realizar ao longo do mandato de quatro anos do prefeito e das quais prestará contas à sociedade."

Em síntese, a construção da PMIPI em São Paulo foi concebida segundo princípios de intersetorialidade, participação social e priorização das populações em situação de vulnerabilidade, estabelecendo instrumentos de planejamento, coordenação e monitoramento destinados a orientar as ações municipais voltadas à primeira infância. A partir disso, foram criadas estruturas de governança voltadas à articulação entre diferentes áreas da administração pública, bem como mecanismos de integração entre serviços, de monitoramento e territorialização da política de primeira infância.

2.3 A Política Estadual pela Primeira Infância em Roraima

Inicialmente, é necessário considerar que Roraima passou à condição de Estado, com autonomia política e administrativa, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Antes desse período, a atuação estatal direcionada à infância era limitada, fragmentada e predominantemente assistencialista, concentrada em ações pontuais de combate à pobreza e de atendimento emergencial, sem a existência de uma política pública estruturada para a primeira infância.

A partir da criação do Estado, iniciou-se um processo gradual de organização administrativa voltado à proteção da infância. Esse processo, contudo, foi condicionado pela complexidade territorial de Roraima e pela fragmentação das ações entre as áreas de saúde, educação e assistência social. Nesse contexto, destaca-se a criação da Secretaria de Estado do Trabalho e Bem-Estar Social — SETRABES, órgão que, desde a estrutura administrativa

básica do Poder Executivo estadual, passou a exercer papel relevante na condução de políticas sociais voltadas à infância e à proteção de famílias em situação de vulnerabilidade (RORAIMA, 1991).

Do ponto de vista demográfico, a relevância da primeira infância em Roraima é evidenciada pelo fato de que crianças de zero a seis anos representam aproximadamente 14,19% da população estadual, percentual superior à média nacional (IBGE, 2022). Esse dado reforça a necessidade de políticas públicas estruturadas, contínuas e territorialmente sensíveis. Persistem, contudo, desafios relevantes, como a insuficiência de vagas em creches, a dificuldade de acesso a serviços públicos em áreas remotas e indicadores preocupantes na área da saúde infantil.

Além disso, a intensificação dos fluxos migratórios internacionais, especialmente provenientes da Venezuela, ampliou a demanda por serviços públicos no Estado e impactou diretamente as políticas voltadas à primeira infância. Esse cenário passou a exigir maior capacidade de adaptação, planejamento e integração intersetorial da gestão pública. Segundo dados do IBGE, mais de 1,4 milhão de venezuelanos ingressaram no Brasil por Roraima, dos quais parte permaneceu no território estadual.

Nos anos mais recentes, verificou-se o fortalecimento da institucionalização da política de primeira infância em nível estadual. Esse processo ganhou maior densidade a partir da criação de marcos legais, da elaboração de plano estadual específico e da inclusão gradual do tema nos instrumentos de planejamento e orçamento público. Antes disso, a experiência do município de Boa Vista, com programas voltados ao acompanhamento da gestação e ao desenvolvimento infantil, já indicava a relevância do tema no contexto local e contribuiu para estimular a formulação de uma agenda estadual, especialmente voltada à ampliação da política para os demais municípios.

No âmbito estadual, o ano de 2023 representa o principal ponto de inflexão. A criação do Comitê Estadual Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância, pelo Decreto nº 34.402-E, de 19 de junho de 2023, marcou a passagem de uma agenda predominantemente setorial ou municipal para uma estrutura de coordenação estadual. Esse Comitê assume papel estratégico, uma vez que a primeira infância não pode ser executada por uma única secretaria. Trata-se de uma política que envolve saúde materno-infantil, educação infantil, segurança alimentar, proteção social, convivência familiar, enfrentamento à violência, acesso à cultura, lazer, meio ambiente, inclusão de crianças com deficiência e respeito às especificidades territoriais e culturais.

Ainda em 2023, a realização do seminário “Lugar de Criança é no Orçamento Público”, promovido no âmbito do Pacto Estadual pela Primeira Infância, reforçou a necessidade de vincular a agenda aos instrumentos de planejamento e orçamento. O evento reuniu autoridades e especialistas com a finalidade de fortalecer o compromisso estadual com os direitos das crianças de zero a seis anos, bem como de estimular a destinação de recursos às políticas de primeira infância. Essa movimentação deslocou o tema do campo meramente declaratório para a dimensão concreta do orçamento público. Ao afirmar que a criança precisa estar presente no PPA, na LDO e na LOA, o debate passou a tratar a primeira infância como prioridade governamental passível de planejamento, financiamento, monitoramento e avaliação.

O marco jurídico central da política estadual é a Lei Estadual nº 1.861, de 22 de setembro de 2023, que instituiu a Política Estadual pela Primeira Infância do Estado de Roraima. A norma define a primeira infância como o período que abrange os seis primeiros anos completos, ou setenta e dois meses de vida da criança, considerados em seu ciclo vital e em seu contexto familiar e sociocultural. Também estabelece que as políticas públicas voltadas a essa fase devem observar o princípio da prioridade absoluta previsto na Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente e no Marco Legal da Primeira Infância (RORAIMA, 2023).

A Lei nº 1.861/2023 representa avanço institucional ao reconhecer a criança como sujeito de direitos e cidadã, e não apenas como beneficiária passiva de serviços públicos. Esse ponto é central para a compreensão contemporânea da primeira infância, pois exige que a política considere a criança em sua integralidade, abrangendo dimensões físicas, emocionais, cognitivas, sociais, familiares, culturais e territoriais. Por essa razão, a lei adota como princípios o interesse superior da criança, a promoção do desenvolvimento integral, a abordagem multidisciplinar e intersetorial, o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários, a participação infantil e a atenção especial às crianças com deficiência, transtornos do desenvolvimento ou outras situações que demandem cuidado específico.

Outro aspecto relevante é a amplitude das áreas prioritárias previstas na legislação. A política estadual compreende convivência familiar e comunitária, saúde materno-infantil, segurança alimentar e nutricional, educação infantil, erradicação da pobreza, assistência social, cultura, brincar, lazer, interação social em espaços públicos, meio ambiente sustentável, proteção contra violências, prevenção de acidentes, comunicação para a cidadania, proteção contra exposição precoce aos meios digitais e publicidade dirigida a

crianças. Essa abrangência revela que a política de primeira infância em Roraima foi concebida como política pública transversal.

A lei também define o papel coordenador do Estado. Compete ao Governo de Roraima articular e cooperar com os municípios na execução das políticas municipais pela primeira infância, com ampla participação da sociedade. Esse desenho é coerente com a organização federativa brasileira, uma vez que muitos serviços diretamente relacionados à primeira infância, especialmente educação infantil e atenção básica, dependem da atuação municipal. Assim, o papel do Estado não é substituir os municípios, mas induzir, coordenar, apoiar tecnicamente, cofinanciar e monitorar a política em escala estadual.

A Lei nº 1.861/2023 prevê, ainda, que a política estadual sirva de base para a elaboração do Plano Estadual pela Primeira Infância, articulado ao Plano Nacional pela Primeira Infância. O plano deve abranger todos os direitos das crianças, priorizar aquelas em situação de vulnerabilidade e risco, ser elaborado de forma participativa e assegurar a articulação entre Estado, municípios e União. Esse dispositivo transforma a lei em ponto de partida para um planejamento de médio e longo prazo.

A etapa seguinte foi a elaboração e aprovação do Plano Estadual pela Primeira Infância de Roraima — PEPI. A SETRABES informou que o Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente aprovou o plano em 2025, conferindo-lhe a função de planejamento decenal voltado à garantia de direitos e à promoção do desenvolvimento das crianças na primeira infância. O projeto encaminhado à Assembleia Legislativa caracterizou o PEPI como instrumento de planejamento para o período de 2025 a 2035, destinado a orientar políticas e ações nas áreas de saúde, educação, assistência social e cultura, em alinhamento com o Marco Legal da Primeira Infância, com a Lei Estadual nº 1.861/2023 e com o plano de longo prazo Roraima 2030.

A transformação do PEPI em instrumento legal possui relevância institucional, pois busca conferir estabilidade, segurança jurídica e caráter vinculante à política. Além disso, o plano se conecta diretamente aos instrumentos orçamentários do Estado — PPA, LDO e LOA. Essa vinculação é decisiva, pois, sem relação com o planejamento e o orçamento, a política de primeira infância corre o risco de permanecer como declaração de intenções.

No que se refere à estrutura de governança e aos arranjos intersetoriais, a Política Estadual pela Primeira Infância em Roraima passou a organizar-se a partir de uma lógica de coordenação compartilhada entre diferentes órgãos estaduais, instâncias de controle social e municípios. A Lei nº 1.861/2023 atribui ao Estado a competência de coordenar a política em articulação e cooperação com os municípios, estabelecendo que sua formulação e

implementação devem ocorrer mediante abordagem intersetorial, capaz de articular políticas, planos, programas, projetos, serviços e benefícios voltados ao atendimento integral dos direitos da criança na primeira infância (RORAIMA, 2023).

Essa orientação ganhou materialidade institucional com a criação do Comitê Estadual Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância. O Comitê constitui a principal instância de articulação da política em nível estadual e reúne representantes de diferentes áreas do Poder Executivo, incluindo desenvolvimento humano e social, trabalho e bem-estar social, planejamento e orçamento, educação, saúde, segurança pública, infraestrutura, justiça e cidadania, cultura e turismo, povos indígenas, cidades e desenvolvimento urbano, além das forças de segurança estaduais. A composição ampla do Comitê revela a tentativa de tratar a primeira infância não como responsabilidade exclusiva da assistência social, da saúde ou da educação, mas como agenda transversal de governo, relacionada à proteção integral, à redução de desigualdades e ao desenvolvimento humano.

No âmbito do PEPI, a governança foi estruturada por meio de instrumentos e instâncias específicas. O Plano Estadual estabelece metas e estratégias gerais para o período de dez anos; o Plano de Ação, vinculado ao ciclo do PPA, organiza metas e estratégias específicas para cada mandato; e o Plano Operacional anual detalha projetos, entregas e ações concretas. A equipe responsável pela governança do PEPI é composta por Comitê Gestor, Coordenadoria da Primeira Infância, Comitê Técnico e Comissão de Avaliação. Ao Comitê Gestor cabe propor, acompanhar e avaliar as ações do plano, bem como aprovar o Plano de Mandato e suas revisões. A Coordenadoria da Primeira Infância atua como secretaria executiva e apoia a operacionalização da construção e do acompanhamento dos planos. O Comitê Técnico, formado por representantes técnicos das secretarias, elabora o Plano Operacional anual, acompanha a execução e propõe revisões do Plano de Ação. A Comissão de Avaliação, integrada por membros do governo e da sociedade civil, monitora o alcance das metas, acompanha a execução do Plano de Ação e produz análises para subsidiar revisões periódicas (RORAIMA, 2025).

Além dessas instâncias, a governança da primeira infância em Roraima apoia-se em mecanismos de cooperação federativa e controle social. No campo da assistência social, a Comissão Intergestores Bipartite — CIB constitui espaço de articulação entre Estado e municípios, com reuniões periódicas destinadas à pactuação, discussão e acompanhamento das ações do Sistema Único de Assistência Social. Nesse arranjo, o cofinanciamento estadual para a primeira infância no SUAS, destinado aos municípios por meio de planos de ação anuais e aprovado pelos respectivos conselhos de assistência social, representa movimento

importante para conferir capilaridade territorial à política. Assim, a intersetorialidade da política estadual não se limita à composição formal de comitês, mas envolve a articulação entre planejamento, orçamento, execução municipal, controle social e produção de informações para a tomada de decisão.

Quanto às iniciativas relevantes em nível estadual, a implementação da política de primeira infância em Roraima ocorre por meio de ações exclusivas e não exclusivas, distribuídas em diferentes áreas de governo. No âmbito da SETRABES, destacam-se o Programa Colo de Mãe e o Programa Criança Feliz. O Colo de Mãe tem por finalidade promover proteção social e segurança alimentar e nutricional a gestantes e crianças em situação de vulnerabilidade social, mediante atendimento em período específico da gestação e acompanhamento familiar. O Criança Feliz, por sua vez, busca fortalecer o desenvolvimento integral da criança, em consonância com o Marco Legal da Primeira Infância, por meio do fortalecimento das competências familiares, da ampliação do acesso a direitos e da promoção de vínculos familiares e comunitários.

Também integram esse conjunto ações voltadas à inclusão, à diversidade e à proteção social. O projeto Colorindo a Equidade, desenvolvido no âmbito da política de promoção da igualdade racial, busca promover a valorização da diversidade étnico-racial desde os primeiros anos de vida, por meio de ações lúdicas, educativas e culturais. A iniciativa dialoga com os princípios de uma primeira infância antirracista e assume relevância particular em Roraima, diante da diversidade étnica, cultural, migratória e indígena presente no território estadual o que respeita a condição singular da população do Estado.

No campo da atenção às crianças com deficiência, transtornos do desenvolvimento e necessidades específicas, destacam-se o Centro Estadual de Estimulação Precoce — CEEP, o Centro de Atenção Integral à Pessoa com Deficiência — CIAPD, o Centro de Atendimento Especializado — CAE/BV e o Centro Estadual de Equoterapia, que articulam ações de saúde, educação, assistência social e inclusão.

A política estadual também se conecta a iniciativas de segurança alimentar e nutricional, como o Programa Cesta da Família, o Restaurante Cidadão e ações vinculadas ao Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional, especialmente direcionadas a famílias em situação de vulnerabilidade. Na área da saúde, a agenda relaciona-se a equipamentos e ações de atenção materno-infantil, incluindo a melhoria da infraestrutura do Hospital Materno Infantil Nossa Senhora de Nazareth e a atuação do Centro de Referência da Mulher Maria Luíza Castro Perin. Embora nem todas essas ações sejam exclusivas da primeira infância, elas

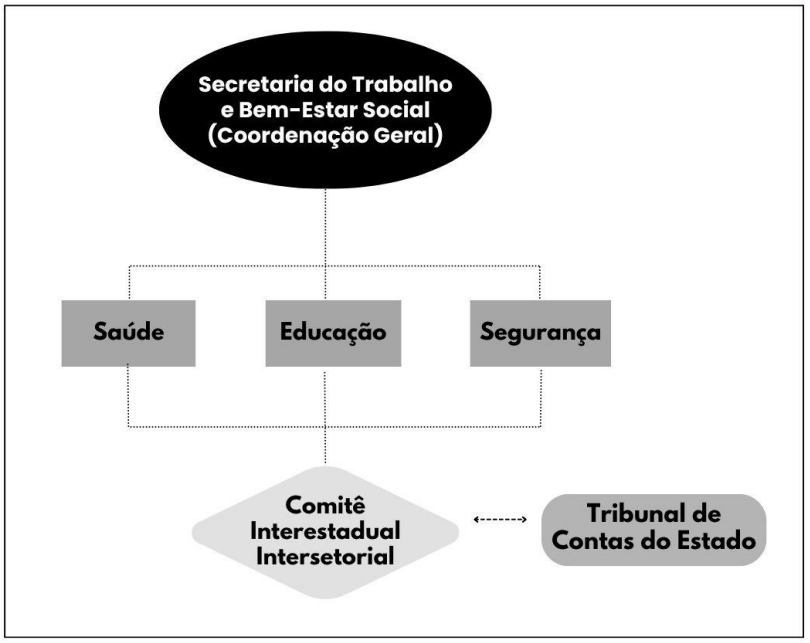
compõem o conjunto de políticas setoriais que impactam gestantes, crianças pequenas e suas famílias.

Outro avanço relevante consiste na organização de dados e informações para monitoramento da política. A Coordenação de Monitoramento, Avaliação e Gestão da Informação da SETRABES acompanha informações oriundas do Cadastro Único, dos registros administrativos da rede socioassistencial e de bases complementares, como IBGE, saúde e educação, com recortes por faixa etária, sexo, território urbano e rural, população migrante e população indígena. Além disso, o demonstrativo orçamentário da primeira infância, elaborado em articulação com SEPLAN, SETRABES, SEED e SESAU, representa esforço inicial para identificar gastos diretos e indiretos voltados a esse público, ampliando a transparência e permitindo que a política seja acompanhada não apenas por sua formulação normativa, mas também por sua execução financeira.

Dessa forma, a estrutura estadual de governança e o conjunto de iniciativas em curso indicam que Roraima passou a construir uma política de primeira infância orientada por três dimensões principais: a coordenação intersetorial entre secretarias e órgãos estaduais; a cooperação com os municípios para execução territorializada; e a vinculação progressiva entre planejamento, orçamento, monitoramento e avaliação. A estrutura de governança estabelecida se organiza conforme descrito na Figura 2.

Em síntese, a institucionalização da primeira infância em Roraima pode ser compreendida a partir de quatro movimentos: a experiência municipal pioneira de Boa Vista; a criação de uma estrutura estadual de governança intersetorial; a aprovação da política estadual por meio da Lei nº 1.861/2023; e a elaboração do Plano Estadual pela Primeira Infância como instrumento decenal. A política evoluiu de iniciativas pontuais e municipais para uma agenda estadual mais institucionalizada, com marcos legais, plano decenal e mecanismos de governança. Contudo, sua consolidação ainda depende do fortalecimento da coordenação intersetorial, da integração com os municípios, da estabilidade orçamentária e da adaptação às especificidades territoriais, sociais e culturais do Estado.

Figura 2 - Estrutura de governança da Política Estadual pela Primeira Infância no Estado de Roraima



Fonte: Elaboração Própria (2026).

Dessa forma, a evolução histórica da política pública de primeira infância em Roraima revela um processo gradual de amadurecimento institucional, marcado pela transição de um modelo assistencialista para uma abordagem baseada na proteção integral e na intersetorialidade. Além disso, observa-se o avanço na governança dessas políticas, com o fortalecimento de parcerias institucionais, especialmente com o Fundo das Nações Unidas para a Infância, que tem contribuído para a qualificação da gestão pública e para a implementação de ações baseadas em evidências (UNICEF, 2026). Embora avanços significativos tenham sido alcançados, especialmente no âmbito normativo, a efetivação plena dessas políticas ainda depende do enfrentamento de desafios estruturais e do fortalecimento da gestão pública. Assim, o investimento na primeira infância deve ser compreendido como estratégia prioritária para a promoção do desenvolvimento social e econômico, contribuindo para a redução das desigualdades e para a melhoria da qualidade de vida da população.

3 INSTITUCIONALIZAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Nesta seção, são apresentadas as bases teóricas para os conceitos utilizados e para a metodologia de análise das práticas de liderança e ação gestora associadas ao processo de institucionalização da política de primeira infância no município de São Paulo-SP e em Roraima. O principal referencial teórico adotado é o sociólogo W. Richard Scott (2014) e sua

classificação dos processos de institucionalização em três dimensões ou pilares: o pilar regulatório, o pilar normativo e o pilar cognitivo-cultural. Também é utilizado o trabalho do professor Alexandre Santos (2026), que se apoia em Scott (2014) para pensar um instrumento de análise das práticas de gestão associadas à institucionalização de políticas públicas. É importante lembrar que Scott (2014) desenvolve sua teoria pensando em processos de institucionalização de forma geral - não apenas em processos de institucionalização de políticas públicas. O que se realiza aqui, a partir do trabalho de Santos (2026), é utilizar os pilares presentes na teoria de Scott (2014) para analisar como os gestores responsáveis pela implementação percebem e valorizam as práticas de liderança que sustentam a construção de uma política pública enquanto instituição - isto é, enquanto um processo social dentro do Estado que se torna estável e legítimo do ponto de vista regulatório, normativo e cognitivo-cultural.

O pilar regulatório é geralmente o mais estudado pela ciência política quando se fala em institucionalização de políticas públicas. Ele abrange as regras, as leis, as constituições, os contratos e os regulamentos que estabelecem as bases legais da política pública, definindo o que é permitido e o que não é, o que os atores devem fazer e o que não podem fazer, e que dão as bases para processos de monitoramento e sanção dos atores do Estado envolvidos na implementação. Esse pilar está profundamente ligado à tradição da escolha racional e enfatiza como a obediência às regras ajuda a reduzir incertezas, já que desrespeitá-las envolve custos consideráveis. Quando se fala aqui de dimensão regulatória, refere-se, para além da base jurídica, também aos orçamentos que sustentam a política e à burocracia responsável por implementá-la e fiscalizá-la, já que todos esses recursos são delimitados por esse conjunto de regras formais.

O pilar normativo está mais ligado à tradição sociológica clássica de autores como Durkheim (2007) e Talcott Parsons (1951) e, mais recentemente, de March e Olsen (1989). Esse pilar foca na legitimidade da instituição como fruto de normas e valores internalizados pelos atores, que determinam a forma correta de agir em cada situação. Diferentemente da dimensão regulatória, aqui os atores seguem as regras não porque temem punições, mas porque as consideram corretas: têm a convicção de que aquela é a melhor maneira de agir e de que os princípios daquela política apontam para a forma mais ética e normativamente adequada de conduzir a ação pública.

O pilar cognitivo-cultural trata de uma dimensão que vai além do cálculo racional e da obrigação moral. Ele diz respeito a uma naturalização dos comportamentos e das rotinas de ação no contexto público, em que os atores tratam as práticas institucionais como dadas e

naturais, de modo que sequer concebem outra forma de agir. Aqui, a instituição opera de maneira quase não consciente e não reflexiva: os atores não questionam as instituições porque elas não são percebidas como pressupostos, mas como a ordem natural das coisas. Esse argumento é especialmente relevante para o processo de institucionalização que é avaliado, porque quando os atores percebem uma política - e as regras, valores, normas e rotinas que a cercam - como algo dado e naturalizado, isso significa que essa política alcançou um grau considerável de estabilidade e capacidade de se manter ao longo do tempo dentro das dinâmicas do Estado. Uma política que atinge esse nível de institucionalização, e que é percebida dessa forma tanto internamente quanto externamente ao Estado, tem altas chances de perdurar no tempo.

Neste trabalho, quando se discute processo de institucionalização, também é analisado como essas dimensões se manifestam em diferentes conjuntos de atores: dentro e fora do Estado, na sociedade civil e entre os usuários e sujeitos das políticas públicas, bem como dentro das instâncias do Estado que regulam, constroem e têm capacidade de alterar as bases legais e as regras formais dessas políticas - legislativo e alta cúpula do executivo. Essa diferenciação é importante porque uma política pode apresentar graus distintos de institucionalização nas três dimensões a depender do público considerado. Em outras palavras, a legitimidade e estabilidade regulatória, normativa e cognitivo-cultural podem estar desigualmente distribuídas entre os diferentes conjuntos de atores que constroem, implementam e são alvo das políticas públicas.

Diante disso, busca-se analisar neste trabalho como essas três dimensões se expressam nas prioridades de liderança e ação gestora dos atores que participam diretamente do processo de implementação da política. Não são tratados aqui os atores políticos que, em última instância, ditam as regras dessa política - como membros do alto escalão do governo, como secretários, e do poder legislativo -, nem de como essa política é percebida pela sociedade ou pela população-alvo. É empregada a abordagem de Scott (2014) para aplicar um instrumento desenvolvido por Santos (2026) - o Quadro de Referência de Ação Gestora (QRAG) -, que mapeia as práticas de liderança e ação gestora que os implementadores de políticas públicas valorizam no processo de institucionalização, aplicando-o exclusivamente aos gestores internos da política. Dentro desse conjunto de atores, estão incluídos membros do alto escalão da própria política pública, mas não estão incluídos atores governantes em sentido amplo. Trata-se de um estudo aplicado cuja coleta de dados se deu entre gestores e técnicos, de nível intermediário e da ponta, responsáveis pela gestão cotidiana dessa política.

3.1 As teorias sobre instituições e as três dimensões do processo de institucionalização

Nesta subseção, é apresentado um detalhamento maior das teorias sociais sobre os processos de emergência, transformação e efeitos das instituições. Os autores aqui discutidos permitem compreender com mais profundidade por que as três dimensões utilizadas para mensurar o processo de institucionalização de políticas públicas fazem sentido do ponto de vista teórico e metodológico.

Um dos autores que merecem ser citados quando se fala em institucionalização de processos sociais é Émile Durkheim (2007). Apesar de não usar o conceito de instituição diretamente, Durkheim (2007) analisa a conformação de certos fenômenos sociais (valores, normas, ideias) que têm a capacidade de direcionar o comportamento dos indivíduos. Ele dá o nome de fatos sociais a esses fenômenos. O conceito de fato social é justamente o que mais aproxima seu trabalho ao estudo das instituições. Um fato social é uma realidade externa ao indivíduo, dotada de grande capacidade de coerção sobre suas ações, e que existem independentemente das vontades e dos desejos dos sujeitos. Nesse sentido, quando se fala de instituições, faz-se referência também às realidades externas que os indivíduos reconhecem como objetivas e condicionantes de suas ações, mas que, em algum grau, eles também ajudam a construir. Na classificação das dimensões do processo de institucionalização aqui adotada, Durkheim (2007) pode ser colocado como um autor que enfatiza a dimensão normativa. A dimensão cognitiva também aparece em Durkheim (2007) através do conceito de socialização, processo pelo qual os atores internalizam as normas e valores sociais, criando uma ordem social baseada em um chão normativo comum.

Em Durkheim (2007), a instituição tem mais capacidade de condicionar a ação dos indivíduos do que os indivíduos têm de transformar essas instituições. Outros autores tentaram resolver esse dilema entre a instituição enquanto fato social, dotado de capacidade para condicionar as ações dos agentes, e a capacidade desses mesmos agentes de modificar e transformar as instituições ao seu redor. Pierre Bourdieu (2009), por exemplo, enfrenta esse problema a partir do conceito de habitus, um sistema de disposições incorporadas pelos indivíduos ao longo do processo de socialização, que se reflete no corpo, nos comportamentos cotidianos e nas preferências dos sujeitos. É essa estrutura interna que incorpora as instituições pelos indivíduos, constituindo um reflexo das estruturas externas que passam a orientar suas ações de dentro para fora. A partir dessa construção, Bourdieu (2009) argumenta que as instituições não persistem e não se reproduzem apenas pela coerção externa, como

sugerido por Durkheim (2007), mas porque os próprios indivíduos introjetam essas estruturas e, ao internalizá-las como habitus, ajudam a reproduzi-las.

O *habitus* é, portanto, um mecanismo de mediação entre as instituições e a agência dos indivíduos: ele permite compreender como as instituições imprimem a direção das ações individuais e, ao mesmo tempo, como essas instituições são criadas e modificadas por esses mesmos atores. Os habitus são formados ao longo da trajetória de socialização dos sujeitos, na medida em que eles transitam entre diferentes campos sociais. Mas esses sujeitos, predispostos por habitus, também podem alterar esses espaços de ação e as instituições, normas e valores ao seu redor, conforme transitam em diferentes campos sociais. O *habitus*, portanto, não é algo fixo e estável, mas que pode ser transformado, de modo que mudanças nessas disposições podem repercutir sobre as bases normativas e valorativas das instituições. Bourdieu (2009) pode ser colocado, assim como Durkheim (2007), como um autor que enfatiza a dimensão normativa dos processos de institucionalização.

Outra obra central para pensar o fenômeno da institucionalização é o livro de Peter Berger e Thomas Luckmann, *A Construção Social da Realidade*, de 1966. Esses autores trazem uma ideia que se tornou canônica na sociologia: a de que a realidade social é construída intersubjetivamente. Ao interagirem continuamente, as condutas, os valores, as normas e as ideias dos atores se sedimentam e tornam-se objetivadas. A partir desse momento, passam a ser tomadas como dados naturais da realidade — uma ideia que lembra Durkheim.

O mais importante aqui é a ideia de naturalização da vida social. Quando os atores naturalizam as normas, os valores, as ideias e os comportamentos de um contexto institucional, eles não questionam mais suas premissas e as tomam como óbvias e como a única realidade viável. Essa ideia, naturalização, é fundamental para pensarmos o processo de institucionalização, e será considerada aqui como a base para a terceira dimensão analisada, que chamamos de cognitivo-cultural. Cognitiva, porque trata dos referenciais e enquadramentos da realidade aprendidos pelos atores e que fazem com que eles enxerguem os fenômenos e os contextos institucionais como naturais e como dados da realidade. Uma política pública em que os gestores públicos naturalizam os valores, as premissas, os objetivos e as práticas dessa política é uma política pública institucionalizada do ponto de vista cognitivo-cultural.

Mais recentemente, teóricos das ciências sociais e na economia têm contribuído para a discussão sobre o conceito de instituição, sobretudo por meio de explicações acerca do surgimento, da reprodução e da mudança das instituições, bem como de seu impacto sobre a vida econômica e política. O economista Douglas North (2018) trata as instituições como um conjunto de regras formais - leis, constituições, regulações - e regras informais - convenções e tradições - cujo efeito principal é a redução das incertezas na vida econômica e política. North (2018) é, portanto, um autor que foca principalmente na dimensão regulatória das instituições. Para North (2018), a relação entre os atores e as instituições se dá principalmente pelo lado do medo da sanção e do interesse individual. O autor mobiliza ainda o conceito de *path dependence*, ou dependência de trajetória, para explicar como as instituições se reproduzem ao longo do tempo. A lógica subjacente é a de que as escolhas feitas nos momentos iniciais de um processo de institucionalização têm efeitos de longo prazo: podem gerar inércias no arranjo institucional, fazendo com que certas características perdurem por longos períodos, mesmo quando deixam de ser as mais eficientes para o contexto político ou econômico. Nesse contexto, é feita uma distinção importante entre instituições e organizações: as primeiras são as regras do jogo; as segundas, os atores que jogam esse jogo.

Outros autores contemporâneos centrais nesse debate são March e Olsen (1989), cuja visão das instituições difere daquela predominante entre economistas e cientistas políticos ao final do século XX. Para os autores, os indivíduos em contextos institucionais não agem somente como atores racionais que maximizam preferências. Eles agem se baseando no contexto institucional, nas identidades e nos papéis existentes naquele contexto, e a partir de roteiros sobre o que é mais adequado fazer em cada situação. As instituições, nesse sentido, não são neutras, pois condicionam o comportamento dos indivíduos ao estabelecer o que é esperado e legítimo em cada contexto. Os atores agem a partir de uma lógica da adequação, conceito central para esses autores. Diante de uma situação, perguntam-se: quem sou eu, que situação é esta e o que é mais adequado fazer? Se agem dessa forma, então os papéis, normas e valores pré-estabelecidos pela instituição são fundamentais para o comportamento dos indivíduos. Assim, o conceito de instituição proposto por essa vertente foca em normas internalizadas e respeitadas pelos atores, e em uma noção de instituições como estruturas dotadas de autonomia em relação aos indivíduos, o que os aproxima, de certo modo, da tradição durkheimiana.

Todas essas correntes mais contemporâneas que estudam a institucionalização foram sistematizadas em um trabalho clássico de Peter Hall e Rosemary Taylor (1996), intitulado *"Political Science and the Three New Institutionalisms"*. Nesse artigo, os autores dividem o

novo institucionalismo em três grandes correntes. A primeira é o institucionalismo da escolha racional, comum entre economistas e cientistas políticos, e do qual Douglas North (2018) é um dos principais representantes. Nessa corrente, instituições são conjuntos de regras que moldam as interações entre atores racionais: a existência de regras estáveis facilita a interação, reduz os custos de transação e favorece a cooperação e a ação coletiva. As preferências individuais são tratadas como praticamente independentes das instituições, e é justamente por isso que Hall e Taylor (1996) criticam essa corrente - ela ignora que as próprias preferências dos atores são moldadas pelo contexto institucional em que estão inseridos.

A segunda corrente descrita pelos autores é o institucionalismo sociológico, no qual se encaixam os trabalhos de March e Olsen (1989), já citados. Nessa perspectiva, as instituições não são apenas regras do jogo, mas também conjuntos de significados, scripts, símbolos e rotinas. São ideias estruturantes para tal as de que os atores agem pensando na legitimidade de suas ações dado o contexto em que habitam, bem como a de que os atores naturalizam os ambientes institucionalizados e tratam as regras, normas e valores das instituições como dados, como o jeito natural de fazer as coisas - processo crucial para a distinção do que é uma instituição daquilo que não é. Essa corrente contempla ainda o conceito de isomorfismo institucional, desenvolvido por DiMaggio e Powell (1983), segundo os quais o formato das organizações modernas é ditado menos pela eficiência dos desenhos organizacionais e mais pela legitimidade que esses desenhos conferem. As pressões isomórficas resultam em organizações muito semelhantes em sua estrutura interna, independentemente de seus contextos específicos.

A terceira corrente tratada pelos autores é o institucionalismo histórico, a mais difícil de enquadrar na divisão de dimensões apresentada no início da seção. Essa corrente enfatiza como as instituições perduram no tempo, mesmo quando não possuem o desenho mais eficiente para os problemas e interesses dos atores. O momento inicial do processo de construção das instituições é fundamental para o que vem depois: o conceito de path dependence mostra como as escolhas feitas por atores com determinados interesses nesse momento inicial geram inércias que perduram. Essa corrente foca, em alguma medida, nas regras do jogo e no poder dos atores para moldá-las - o que a aproxima da dimensão regulatória -, mas sua contribuição mais original está na explicação da persistência institucional ao longo do tempo, independentemente da dimensão em que essa persistência se manifesta.

4 METODOLOGIA

Este capítulo descreve os procedimentos metodológicos adotados na pesquisa e organiza-se em cinco partes: Quadro de Referência de Ação Gestora – QRAG; aplicação do *survey* e do processo de tabulação dos dados; entrevistas semiestruturadas; integração entre os achados quantitativos e qualitativos; e matrizes de análise de conteúdo dirigida utilizadas para orientar a interpretação das entrevistas. O recorte empírico da pesquisa compreendeu os casos de São Paulo-SP e Roraima, selecionados por conveniência, em razão da inserção profissional da equipe de pesquisa e da viabilidade de acesso aos atores institucionais envolvidos nas políticas de primeira infância. A seleção dos participantes também observou critérios de conveniência, considerando a disponibilidade dos respondentes e sua vinculação às instâncias analisadas. A aplicação do *survey* e a realização das entrevistas ocorreram entre abril e junho de 2026.

4.1 Quadro de Referência de Ação Gestora – QRAG

A presente pesquisa emprega uma abordagem baseada no Quadro de Referência de Ação Gestora – QRAG para a institucionalização de políticas públicas (Santos, 2026). A ferramenta busca capturar como os gestores distribuem sua atenção e selecionam prioridades em sua prática cotidiana, partindo das premissas de que esse processo (i) se manifesta como uma mediação entre a norma e a realidade, que (ii) dele resultam resultados compartilhados que influenciam a direção e a durabilidade da política e que (iii) a maneira como isso ocorre segue padrões que refletem as perspectivas subjetivas dos gestores que os orientam no exercício da liderança.

O quadro contém 30 ações de liderança, divididas segundo os pilares regulatório, normativo/valorativo e cognitivo, as quais são detalhadas no Apêndice A.[5] O pilar regulatório abrange as regras e sanções que conformam condutas em torno de responsabilidades, rotinas administrativas, mecanismos de monitoramento e prestação de contas; revelando, portanto, a atribuição de relevância às estruturas formais de sustentação da política. O pilar

[5] As ações derivam de pesquisa indutiva realizada por Santos (2026), voltada ao mapeamento e à comparação de práticas gestoras conforme seus graus de relevância, observabilidade, endogeneidade e generalidade, com foco nos aspectos tácitos do *modus operandi* institucional. A organização dessas ações em dimensões dialoga com vertentes da teoria institucionalista, conforme proposto por Richard Scott (2014).

moral-valorativo diz respeito à maneira como a política é compreendida, valorizada e incorporada pelos gestores, o que inclui construção de sentido coletivo, engajamento de equipes e consolidação de legitimidade institucional e social. O pilar cognitivo está relacionado à forma como os processos de produção e circulação do conhecimento institucional afetam a interpretação, percepção e interação entre os gestores, ajudando a entender o quanto a aprendizagem importa para a política.

A fase aplicação da ferramenta consistiu na conversão das ações em um *survey* online respondido individualmente por gestores públicos das áreas de educação, saúde e assistência social, em razão de serem as únicas comuns aos níveis de gestão analisados, Comitê Gestor e Comissão Técnica. Os participantes receberam um material preparatório com explicações sobre o referencial teórico da pesquisa, instruções de resposta e canal de contato para tirar dúvidas. A cada ação foi atribuída uma nota indicativa de seu grau de importância percebido para a institucionalização de políticas públicas na área de atuação do respondente, com base em uma escala ordinal de quatro pontos, que vai de 0 a 3.

Os dados coletados por meio do Quadro de Referência de Ação Gestora (QRAG), instrumentalizado na forma de um questionário, foram utilizados para a construção de um Índice de Importância Relativa das Práticas de Ação Gestora para a Institucionalização de Políticas Públicas (IAG-IPP). É esse índice que utilizaremos nas análises quantitativas a seguir. O IAG-IPP nos mostra como as lideranças envolvidas no processo de institucionalização da política de primeira infância em São Paulo valorizam e atribuem importância às práticas de ação gestora em cada uma das três dimensões do processo de institucionalização. O que o IAG-IPP mede é a percepção dos gestores sobre a importância das práticas de liderança para a institucionalização: é um indicador do comprometimento dos gestores com as práticas de liderança que sustentam a institucionalização, organizado nas três dimensões de Scott.

As respostas do questionário foram submetidas a um processo de padronização no qual, para cada ação, somaram-se os valores atribuídos pelos participantes e dividiu-se o resultado pelo produto entre o número de respondentes e o valor máximo da escala. Em seguida, os índices das ações foram agregados por dimensão. Esse processo de tabulação é descrito pela fórmula a seguir:

$$I_i = \frac{\sum_{j=1}^{n} x_{ij}}{3n}$$

Na qual *Ii* é o índice de importância média da ação i; xij corresponde ao valor registrado pelo participante; n, ao número total de participantes; e o denominador “3”, ao valor máximo da escala utilizada. Com base nessas médias individuais, foram calculadas as médias globais por dimensão, indicando o peso proporcional de cada eixo institucional nas percepções manifestadas pelos gestores.

Paralelamente, houve a realização de entrevistas semiestruturadas. O roteiro de perguntas, apresentado no Apêndice B, foi elaborado com base nas etapas propostas por DeJonckheere e Vaughn (2019) para esse tipo de desenho. O propósito foi capturar nuances nas perspectivas dos gestores quanto aos fatores que dificultam ou viabilizam a institucionalização de políticas públicas, complementando a coleta de dados obtida na fase anterior. Na dimensão ética, atentou-se ao fato de que, embora o acesso aos participantes tenha sido facilitado por vínculos profissionais prévios, as entrevistas não fossem conduzidas por pessoas vinculadas à própria Secretaria. No que tange aos aspectos de planejamento, a elaboração das perguntas observou as categorias e funcionalidades descritas no Quadro 1.

Quadro 1 – Tipologia das perguntas do roteiro de entrevistas semiestruturadas

Tipo de pergunta	Definição	Propósito
Perguntas de abertura	Questões amplas sobre a trajetória e a atuação do participante na política.	Contextualizar a posição institucional do entrevistado e iniciar a entrevista a partir de sua experiência concreta.
Perguntas centrais	Questões diretamente vinculadas às dimensões analíticas da pesquisa: normativa/valorativa, regulatória e cognitiva.	Coletar evidências sobre as percepções dos participantes acerca dos fatores que influenciam a institucionalização da PMIPI.
Perguntas de aprofundamento planejadas	Questões específicas previamente incluídas no roteiro para detalhar aspectos operacionais, administrativos e institucionais da política.	Obter informações mais precisas sobre burocracia, monitoramento, avaliação, orçamento, governança e continuidade da política.
Perguntas integradoras	Questões finais que articulam os diferentes eixos da entrevista.	Identificar fatores de fortalecimento, desafios e condições de sustentabilidade da política no município.
Perguntas de seguimento não planejadas	Questões formuladas durante a entrevista com base nas respostas do participante.	Explorar temas emergentes, solicitar exemplos e aprofundar aspectos relevantes não previstos inicialmente no roteiro.

Fonte: Elaboração própria (2026), com base em DeJonckheere e Vaughn (2019).

Na etapa integrativa, houve combinação entre os achados quantitativos e as evidências qualitativas organizadas a partir das dimensões regulatória, normativa/valorativa e cognitiva. As entrevistas foram examinadas por análise de conteúdo qualitativa dirigida com base em Hsieh e Shannon (2015), tendo como categorias iniciais as dimensões do Quadro de Referência de Ação Gestora, códigos extraídos do survey, além de fatores explicativos emergentes das falas. A adoção desse procedimento contribui para a triangulação dos dados da pesquisa, fortalecendo a análise dos resultados e ampliando a compreensão dos elementos associados à institucionalização da PMIPI.

O survey foi analisado de modo a indicar as áreas que demandavam maior atenção na interpretação das entrevistas, considerando por que determinada ação foi percebida como importante, secundária ou controversa. Embora a coleta do *survey* e das entrevistas tenha ocorrido de forma concomitante, em razão do curto período disponível para a pesquisa e da disponibilidade limitada dos participantes para a etapa qualitativa, os resultados do *survey* foram posteriormente mobilizados como referência para orientar a análise do material entrevistado. Por se tratar de uma amostra pequena — 18 respondentes —, considerou-se que tais achados não apontam para conclusões definitivas, mas sim para pistas interpretativas.

No caso de São Paulo, os participantes situam-se majoritariamente no nível operacional da governança da política, com predominância de representantes dos Comitês Gestores Regionais, embora a amostra também inclua atores do nível tático, vinculados à Comissão Técnica, e um representante do nível estratégico, vinculado ao Comitê Gestor Intersetorial. No caso de Roraima, os participantes situam-se predominantemente em instâncias estratégicas ou estratégico-táticas da governança da política, com presença de representantes do Comitê Gestor Intersetorial, do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente e do Órgão Central de Planejamento Estadual. A caracterização mais detalhada dos participantes, conforme localidade, área de atuação, instância de governança e instrumento de participação, é apresentada na Tabela 1.

Tabela 1 – Perfil dos respondentes do *survey* por localidade

Localidade	Respondentes	Áreas de atuação	Instâncias de governança
São Paulo	14	Educação (5); Saúde (5); Assistência e Desenvolvimento Social (4)	Comitê Gestor Regional (11); Comissão Técnica (2); Comitê Gestor Intersetorial (1)

Roraima	4	Assistência e Desenvolvimento Social (2); Planejamento (1); Finanças (1)	Comitê Gestor Intersetorial (2); CEDCA (1); órgão central de planejamento estadual (1)
Total	18	—	—

Fonte: Elaboração própria (2026).

Inicialmente, foram mapeadas as três ações com maior pontuação e as três ações com menor pontuação em cada pilar, bem como aquelas em torno das quais se observou o maior e o menor grau de convergência, indicado pelo índice de dispersão. A partir desse procedimento, foram construídas matrizes de análise de conteúdo dirigida, organizadas por localidade e por dimensão analítica, com o objetivo de orientar a identificação de temas relevantes e subsidiar a interpretação do conteúdo das entrevistas. As matrizes completas se encontram no Apêndice C.

4.2 Limpeza e análise dos dados

Os dados quantitativos coletados por meio do Quadro de Referência de Ação Gestora (QRAG) foram tratados e analisados por meio da linguagem de programação R. Para realizar esse processamento e essa análise dos dados, foram utilizados principalmente os pacotes da família tidyverse, em especial os pacotes dplyr e tidyr, que servem para manipulação e transformação de bases de dados, e também os pacotes ggplot2 e ggrepel, utilizados na construção dos gráficos. Os arquivos tratados estavam no formato .xlsx e a leitura desses dados no ambiente R foi feita a partir do pacote readxl.

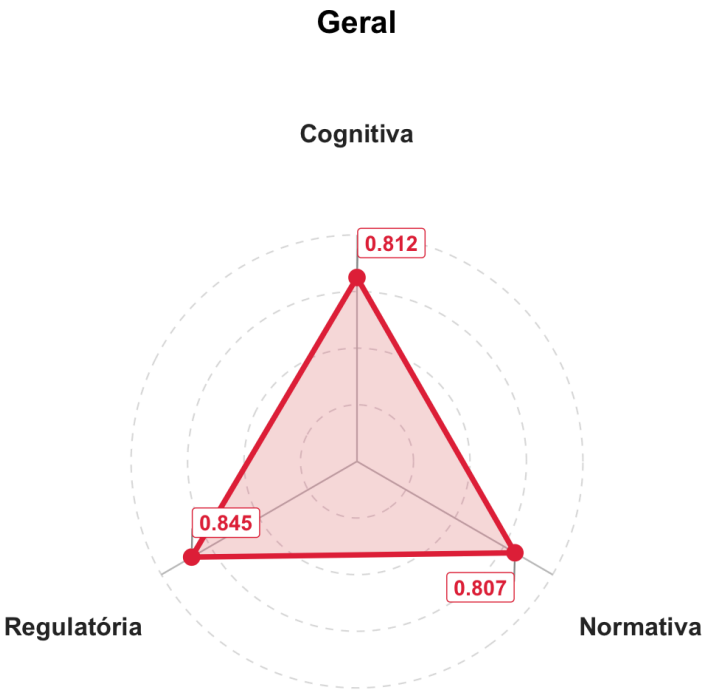
Para o tratamento dos dados, realizou-se a seleção das variáveis de interesse a partir da base original, o renomeamento das variáveis para facilitar o processo de manipulação e a aplicação de um filtro para restringir a análise aos dados dos respondentes do estado de São Paulo. Os "índices de importância relativa das práticas de ação gestora para institucionalização de políticas públicas" foram calculados para cada item do questionário usando a fórmula proposta por Santos (2026), explicitada na seção anterior. O índice por dimensão foi calculado a partir da média dos índices de cada item pertencente àquela dimensão. Esses índices foram também calculados por área de atuação dos gestores e por nível de gestão da política. Os resultados finais das análises foram apresentados por meio de gráficos de radar e tabelas, sendo os gráficos construídos com os pacotes ggplot2 e ggrepel. Ver apêndice F.

5 DISCUSSÃO DE RESULTADOS

5.1 Análise dos dados quantitativos coletados via QRAG

Como a amostra para Roraima foi muito pequena (apenas 4 respondentes), a análise dos dados quantitativos se concentrou no caso do município de São Paulo-SP, que teve 14 respostas.

Quando analisamos os índices de importância relativa das práticas de ação gestora para institucionalização de políticas públicas calculados a partir do Quadro de Referência de Ação Gestora (QRAG), percebemos uma elevada valorização das práticas de liderança associadas ao processo de institucionalização da política de primeira infância entre os gestores participantes da pesquisa em São Paulo. O índice geral mostra um equilíbrio entre as três dimensões. A dimensão regulatória possui o maior índice (0,845), seguida da dimensão cognitiva (0,812) e da dimensão normativa (0,807). Esses resultados sugerem que os gestores tendem a reconhecer as três dimensões como igualmente relevantes, sem que haja uma hierarquia muito acentuada entre elas. É importante acentuar também que a maior parte dos dados foi coletada junto ao nível operacional, com 11 respostas. O nível estratégico teve apenas uma resposta e o nível tático, duas. Temos, portanto, um viés nos índices calculados, já que o nível operacional concentra uma quantidade muito maior de respondentes.

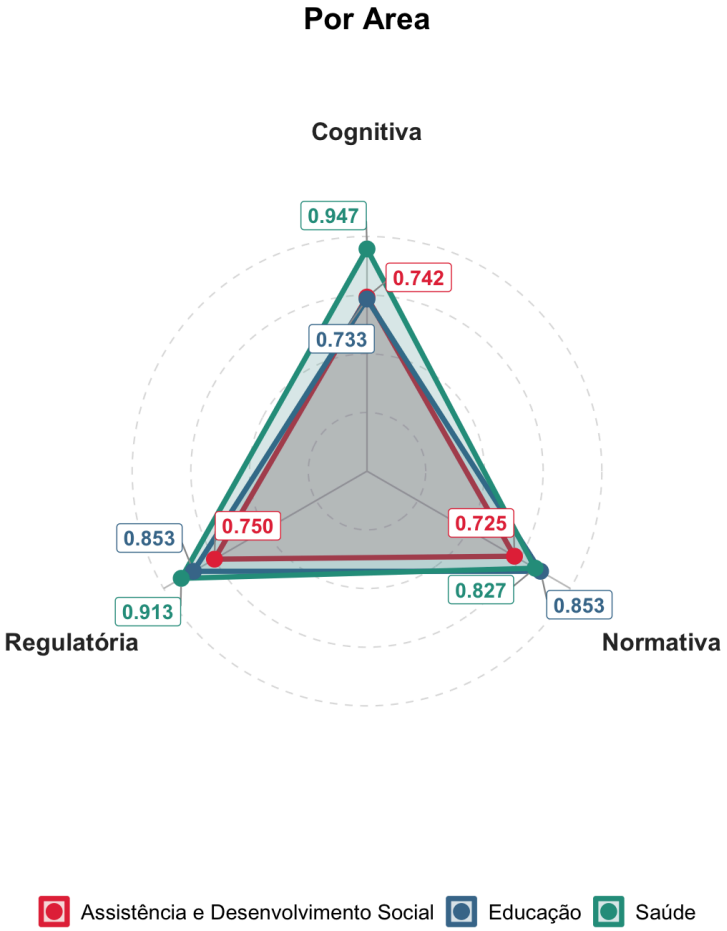


Quando olhamos para os índices por dimensão e por área de atuação, encontramos um cenário distinto. Antes, é necessário destacar que, em termos de área de atuação, há um maior equilíbrio nas respostas: das 14 respostas coletadas, 4 são da Assistência e Desenvolvimento Social, 5 da Educação e 5 da Saúde. A área da Saúde apresenta os valores mais elevados em todas as três dimensões, com destaque para a cognitiva (0,947) e a regulatória (0,913). A Educação vem logo em seguida, com valores iguais para as dimensões normativa e regulatória (0,853) e um valor consideravelmente mais baixo para a cognitiva (0,733). A Assistência e Desenvolvimento Social apresenta os menores valores nas três dimensões, com variação entre 0,725 e 0,750.

Esses resultados mostram que os gestores da Saúde são aqueles que atribuem maior importância relativa às práticas de liderança associadas à institucionalização da política de primeira infância. A área da Saúde no Brasil possui uma cultura regulatória e uma valorização de aspectos técnicos e científicos bastante marcante, sendo historicamente caracterizada pela ênfase em protocolos, formação permanente e práticas de monitoramento e avaliação. Daí os maiores valores para as dimensões regulatória e cognitiva nessa área, que estão diretamente associadas a essas características. Quando falamos da dimensão cognitiva, estamos tratando também de formação, de socialização e de assimilação dos valores presentes nos protocolos e regulações do campo.

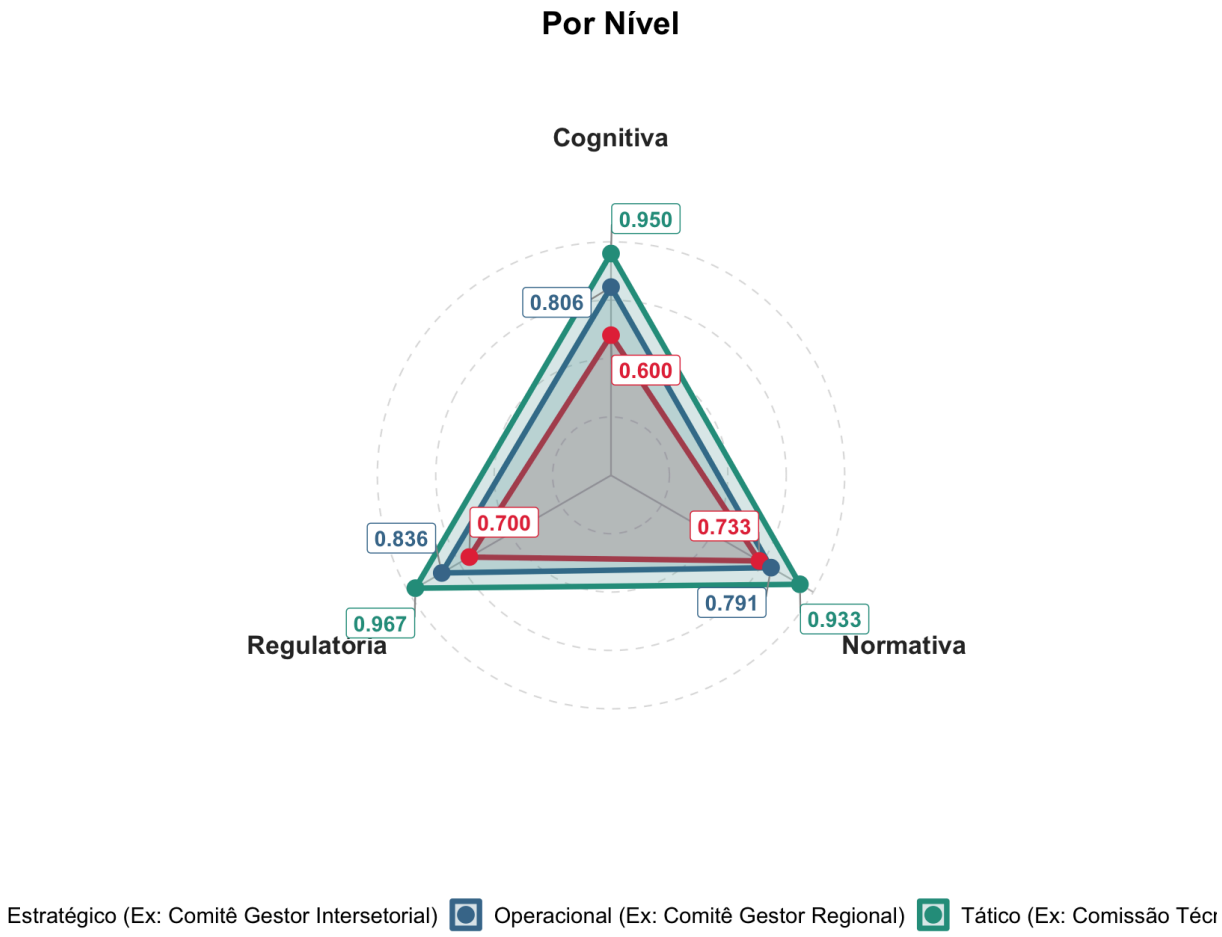
Esses achados encontram respaldo parcial nos dados qualitativos. A entrevista realizada com a representante do Comitê Gestor Regional da Secretaria Municipal de Saúde foi bastante detalhista ao descrever o conjunto de protocolos e fluxos que orientam sua atuação cotidiana na política de primeira infância, demonstrando familiaridade com os instrumentos existentes e reconhecendo com clareza seu papel nas práticas de trabalho vigentes. Ao mesmo tempo, foi essa mesma entrevistada quem descreveu com maior riqueza de detalhes as dificuldades enfrentadas pela área: formação não obrigatória, insuficiência de recursos humanos para a disseminação de referenciais, ausência de indicadores contratuais de capacitação e falta de clareza sobre os objetivos da política entre os profissionais. Essa aparente incongruência entre os índices elevados da Saúde e o relato mais crítico de sua representante pode ser interpretada de duas formas complementares. Por um lado, ela reforça uma distinção importante que o QRAG captura: a importância atribuída a uma prática não equivale à sua efetiva implementação - os gestores da Saúde reconhecem essas práticas como muito relevantes precisamente porque sabem o quanto ainda falta para realizá-las plenamente. Por outro, o maior detalhamento crítico da entrevistada pode ser reflexo do debate mais avançado que a

área da Saúde possui sobre essas dimensões da gestão, o que tende a produzir uma visão mais objetiva e precisa sobre os próprios limites.



A análise por nível de gestão traz resultados interessantes, mas aqui é necessária uma observação importante: essa análise está bastante comprometida pela distribuição desigual de respostas entre os níveis. Como mencionado, foram 11 respostas do nível operacional, duas do nível tático e apenas uma do nível estratégico. Ainda assim, se considerarmos a resposta do nível estratégico como representativa dos atores desse nível, observamos que seus índices são consideravelmente inferiores aos dos níveis tático e operacional. O nível tático, apesar de contar com apenas duas respostas, registra os maiores valores em todas as três dimensões: cognitiva (0,950), normativa (0,933) e regulatória (0,967). O nível operacional, com o maior número de respondentes, ocupa posição intermediária: cognitiva (0,806), normativa (0,791) e regulatória (0,836). Dado o tamanho da amostra em cada nível, é necessário cautela na interpretação desses resultados. Ainda assim, é interessante observar a distância entre os valores do nível estratégico e os dos níveis tático e operacional, o que sugere que os atores que atuam nessas instâncias intermediárias tendem a atribuir maior importância às práticas de

liderança associadas à institucionalização da política de primeira infância do que os atores que ocupam as posições mais elevadas na estrutura de governança.



5.2 Análise dos dados qualitativos coletados via entrevistas

Conforme descrito na metodologia, a etapa qualitativa da pesquisa teve como objetivo aprofundar aspectos identificados a partir da aplicação do survey, permitindo compreender de forma mais detalhada os processos de institucionalização das políticas de primeira infância observados em diferentes contextos. Para isso, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com quatro atores envolvidos na formulação, coordenação ou implementação dessas políticas. Buscando contemplar diferentes níveis de estrutura de governança, foram entrevistados representantes da Comissão Técnica de duas secretarias municipais que desempenham papel estratégico na coordenação da política de primeira infância no município de São Paulo: Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social (SMADS) e a Secretaria Municipal de Educação (SME); uma representante da Secretaria Municipal de Saúde (SMS)

integrante do Comitê Gestor Regional; e um integrante da Comissão Municipal de Primeira Infância de Rorainópolis, município do Estado de Roraima.

A seleção dos participantes foi dada considerando a disponibilidade e interesse em participar da entrevista após o preenchimento do formulário e, apesar de não contemplar representantes de todas as secretarias de todas as instâncias, a seleção capturou diferentes perspectivas sobre o processo de institucionalização da política. Enquanto as representantes da SMADS e da SME atuam em instâncias centrais de formulação, coordenação e acompanhamento da agenda da primeira infância, a integrante do Comitê Gestor Regional oferece uma visão mais próxima da implementação cotidiana das ações nos territórios e do trabalho com a ponta. Por sua vez, o entrevistado de Rorainópolis contribui com a análise de um contexto institucional distinto, marcado por desafios relacionados à estrutura administrativa municipal, à disponibilidade de recursos técnicos e à consolidação de mecanismos de governança voltados à primeira infância.

É importante reconhecer que São Paulo e Rorainópolis apresentam diferenças estruturais significativas que limitam comparações diretas entre os dois contextos. Os municípios possuem portes populacionais distintos, capacidades administrativas desiguais, diferentes disponibilidades de recursos humanos e financeiros, além de trajetórias próprias de construção de suas políticas públicas. Nesse sentido, a incorporação dos dois caoss não tem como objetivo estabelecer comparações de desempenho ou identificar modelos de gestão mais ou menos bem-sucedidos. Busca-se, antes, compreender como diferentes contextos institucionais influenciam os processos de institucionalização das políticas de primeira infância e os desafios enfrentados por seus atores na construção, implementação e sustentação dessas agendas.

A análise das entrevistas foi conduzida observando os três pilares da institucionalização propostos por Scott (2014): regulatório, normativo-valorativo e cultural-cognitivo. A partir dessas categorias, buscou-se compreender como os entrevistados percebem: as ações gestores de institucionalização da política de primeira infância; os mecanismos formais de governança; os valores e compromissos associados à política; e os processos de construção de conhecimentos e significados compartilhados que sustentam sua implementação.

Dimensão regulatória

As entrevistas realizadas indicam que os mecanismos regulatórios ocupam papel central na sustentação das políticas de primeira infância analisadas, embora sua configuração e grau de consolidação variem entre os contextos investigados. No caso de São Paulo, os entrevistados descrevem uma política apoiada em uma estrutura de governança consolidada, organizada em torno do Plano Municipal pela Primeira Infância, de comissões permanentes de acompanhamento e de um conjunto de instrumentos destinados a orientar a atuação das diferentes secretarias envolvidas.

Ao descrever a estrutura de governança da política municipal, a representante da Comissão Técnica da SMADS afirma:

> "A Secretaria do Governo está muito organizada na sua estrutura de governança. Tem todo um Plano Municipal que tem vigência de 2018 a 2030, que dá todas as diretrizes para serem executadas com relação à primeira infância e para todas as secretarias. Cada secretaria, nos seus planos de ação, vai colocando as suas metas. Essas metas, cada secretaria se responsabiliza em cumprir. Então, existe uma comissão técnica, existe uma comissão de avaliação do plano, existe todo um sistema organizado para acompanhar a execução dessas metas e verificar se elas estão sendo cumpridas. Eu acho que aqui está muito bem estruturado, inclusive na questão do Plano Municipal pela Primeira Infância, que estabelece todas as diretrizes, quais são as iniciativas e quais são as metas." (Entrevistada - CTPI - SMADS)

O relato sugere que a política municipal ultrapassou a condição de iniciativa setorial e passou a ser sustentada por mecanismos formais de coordenação que distribuem responsabilidades entre diferentes órgãos governamentais. Mais do que a existência de um documento orientador, observa-se a presença de estruturas permanentes responsáveis pelo acompanhamento da implementação da política, característica frequentemente associada a processos mais avançados de institucionalização.

A percepção da representante da Secretaria Municipal de Educação complementa essa análise ao destacar que a construção da governança da política municipal da primeira infância ocorreu de forma gradual e está diretamente associada à criação de espaços formais de coordenação entre as diferentes secretarias. Em seu relato, a entrevistada reconhece avanços importantes desde a implementação da legislação municipal voltada à primeira infância, especialmente no que se refere à capacidade de construir protocolos e orientações conjuntas entre diferentes áreas da administração pública.

> "A gente começa a falar da política pela primeira infância em 2017, quando sai a legislação em relação à obrigatoriedade de estabelecer comitês e comissões para trabalhar com as políticas articuladas e integradas. Nós tivemos muitos avanços.

> Hoje a gente consegue pensar protocolos, orientações de forma conjunta, reconhecendo diferentes saberes das diferentes secretarias que compõem o comitê, mas ainda é algo que a gente precisa muito normatizar e também aprender a lidar com isso. A gente sabe que tem fronteiras entre as secretarias, então não pode ter uma invasão de fronteiras. O diálogo é fundamental. Então os encontros semanais se fazem essenciais para poder estabelecer essas ligações, essas conversas e essas fronteiras. Mas as fronteiras não podem e não deveriam ser impeditivas para a realização de um trabalho integrado, uma vez que a perspectiva é o atendimento dos bebês, das crianças e das famílias com qualidade." (Entrevistada - CTPI - SME)

A fala evidencia que a consolidação dos mecanismos regulatórios não se limita à existência de instrumentos normativos ou estruturas formais de governança. O processo envolve também a construção de formas estáveis de coordenação capazes de articular setores que tradicionalmente operam de maneira relativamente autônoma. Nesse sentido, os comitês e espaços de reunião mencionados pela entrevistada parecem desempenhar papel importante na mediação das fronteiras institucionais existentes entre as secretarias, favorecendo a construção de entendimentos compartilhados sobre responsabilidades, prioridades e formas de atuação conjunta.

Ao mesmo tempo, o depoimento revela que a institucionalização da política permanece em processo de aperfeiçoamento. Embora a entrevistada reconheça avanços significativos na produção de protocolos e orientações comuns, ela destaca que ainda existem desafios relacionados à disseminação desses instrumentos para os diferentes níveis da administração pública e à garantia dos recursos necessários para sua implementação.

> "Acredito que um dos pontos também é fazer com que essas políticas cheguem para as outras linhas da secretaria e ligar também ao atendimento, que é atingir a população. Mas ainda a gente trabalha muito nesse reconhecimento desse trabalho. A gente reconhece ainda que precisa avançar nessa ligação, em como fazer esse trabalho chegar na ponta e reconhecer que é realmente o trabalho que precisa ser feito. Outra coisa, para além do reconhecimento, é a questão das próprias verbas. A gente sabe que qualquer tipo de implementação de política pública também precisa de uma questão de verba e hoje não existe uma verba específica para o trabalho das políticas integradas. Isso também atrapalha quando a gente fala de implementação. Não existe implementação sem investimento público." (Entrevistada -CTPI - SME)

Esse aspecto é particularmente relevante porque demonstra que a existência de mecanismos formais de governança não elimina desafios relacionados à operacionalização da política. Mesmo em um contexto caracterizado por estruturas regulatórias relativamente consolidadas, os relatos sugerem a permanência de obstáculos associados à disseminação das

diretrizes institucionais e à disponibilidade de recursos para sustentar sua implementação em larga escala.

Além da estrutura de governança, as entrevistas evidenciam a importância atribuída aos instrumentos produzidos para operacionalizar a política. Ao comentar os avanços observados ao longo dos últimos anos, a representante da SMADS destaca a produção de protocolos específicos voltados a diferentes temas relacionados ao desenvolvimento infantil:

> "São Paulo tem avançado nos protocolos. Tem os protocolos de atenção à primeiríssima infância, os protocolos de saúde mental, de cuidar de quem cuida, protocolo de transtorno do espectro autista, de altas habilidades. Tem vários protocolos e tem toda a legislação nesse site da primeira infância. Lá tem a estrutura da governança, a formação da comissão técnica, a formação da comissão de avaliação, os protocolos e as legislações da primeira infância. Então lá está bem completo." (Entrevistada - CTPI - SMADS)

A relevância desse achado ultrapassa a mera existência de documentos técnicos. Os protocolos aparecem nas entrevistas como instrumentos que permitem traduzir objetivos abstratos em orientações concretas para a atuação dos serviços públicos. Sob a perspectiva da institucionalização, esses documentos desempenham papel importante na redução de ambiguidades e na construção de referências comuns para a atuação dos diferentes setores envolvidos na implementação da política.

Essa percepção também está presente no relato da representante do Comitê Gestor Regional, que menciona espontaneamente os protocolos como uma das principais referências utilizadas pelos profissionais que atuam diretamente nos territórios:

> "O que a gente tem no território e o que orienta mais a nossa atuação são os Protocolos Integrados da Primeira Infância. A gente trabalha com os fluxos de alerta da busca ativa escolar, da gravidez na adolescência, da atenção à criança e ao adolescente vítimas de violência, da saúde mental de cuidadores e familiares de crianças com deficiência e TEA. Esse é o conjunto de documentos que a gente utiliza na rotina." (Entrevistada - CGR - SMS)

O depoimento é particularmente significativo porque demonstra que os instrumentos produzidos pelas instâncias centrais de governança não permanecem restritos ao plano normativo, sendo incorporados às rotinas de trabalho dos serviços responsáveis pela implementação da política. Tal aspecto sugere que a institucionalização não se manifesta apenas pela existência formal dos instrumentos, mas também pela sua utilização efetiva como referência para a atuação cotidiana dos profissionais.

Embora os relatos referentes a São Paulo indiquem elevado grau de consolidação dos mecanismos regulatórios, as entrevistas também revelam que desafios permanecem presentes.

Um dos aspectos mencionados diz respeito ao aperfeiçoamento dos sistemas de monitoramento e avaliação utilizados pelo município. Ao abordar esse tema, a representante da SMADS observa:

> "Sempre houve um monitoramento. Todos os planos eram avaliados e acompanhados dentro das metas propostas. Mas agora está sendo implantado um sistema de monitoramento e avaliação estratégica, com indicadores mais refinados e mais alinhados. Então vai ficar mais sistematizado, mais integrado e com informações mais rápidas. Eu não vejo isso como um obstáculo. Vejo como um avanço." (Entrevistada - CTPI - SMADS)

O relato sugere que o desafio não está relacionado à ausência de mecanismos de acompanhamento, mas ao aperfeiçoamento daqueles já existentes. Trata-se de um aspecto relevante porque indica que a institucionalização da política vem sendo acompanhada pelo desenvolvimento progressivo de instrumentos voltados à produção de informações e ao monitoramento das ações implementadas.

Em Rorainópolis, por outro lado, os desafios regulatórios assumem características distintas. Embora o município também possua estruturas voltadas à coordenação da política de primeira infância, as entrevistas revelam dificuldades relacionadas à construção de mecanismos de planejamento, monitoramento e gestão capazes de conferir maior visibilidade às ações desenvolvidas pelas diferentes secretarias.

Segundo o entrevistado:

> "Eles têm uma dificuldade muito grande de metrificar, criar meta física, meta financeira, saber visualizar dentro do orçamento o que está sendo executado. Foi criado um programa específico para fazer isso transversalmente entre as secretarias, mas mesmo quem está na comissão não consegue visualizar. A gente já faz muita atividade voltada para esse público, mas as pessoas ainda não conseguem identificar isso." (Entrevistado – Rorainópolis)

A fala evidencia que, nesse contexto, os desafios regulatórios não decorrem necessariamente da ausência de ações voltadas à primeira infância, mas da dificuldade de transformá-las em objetos passíveis de planejamento, monitoramento e acompanhamento sistemático. Nesse sentido, enquanto em São Paulo a discussão concentra-se no aperfeiçoamento de instrumentos já consolidados, em Rorainópolis o esforço parece estar voltado à construção das condições necessárias para que tais instrumentos possam desempenhar plenamente suas funções.

Os resultados sugerem, portanto, que a dimensão regulatória da institucionalização assume configurações distintas nos contextos analisados. Em São Paulo, observa-se uma estrutura de governança amplamente consolidada, apoiada em instrumentos formais de

coordenação, protocolos e mecanismos de monitoramento em constante aperfeiçoamento. Em Rorainópolis, por sua vez, o principal desafio reside na construção das capacidades necessárias para transformar ações já existentes em uma política passível de planejamento, monitoramento e gestão integrada. Em ambos os casos, contudo, as entrevistas reforçam a importância dos mecanismos regulatórios para a sustentação das políticas de primeira infância e para sua consolidação como agendas permanentes da administração pública.

Dimensão normativo-valorativa

As entrevistas realizadas indicam que a legitimidade atribuída à política de primeira infância constitui um dos principais fatores que sustentam sua continuidade nos contextos analisados. Em São Paulo, os relatos sugerem que a agenda da primeira infância deixou de ser compreendida como uma responsabilidade exclusiva de determinadas secretarias e passou a ser gradualmente reconhecida como uma pauta transversal, cuja implementação depende da atuação articulada de diferentes setores da administração pública.

Essa percepção aparece de forma explícita na entrevista realizada com a representante da Secretaria Municipal de Educação. Ao refletir sobre os avanços observados desde a criação das estruturas de governança voltadas à primeira infância, a entrevistada destaca que um dos principais ganhos foi o reconhecimento da necessidade de atuação conjunta entre diferentes áreas da administração municipal:

> "Nós tivemos muitos avanços. Hoje a gente consegue pensar protocolos, orientações de forma conjunta, reconhecendo diferentes saberes das diferentes secretarias que compõem o comitê. [...] Eu reconheço que a gente teve avanços enquanto equipe mesmo. Eu acho que a gente foi se estabelecendo e reconhecendo esse saber e a necessidade de trabalhar de forma conjunta e de forma continuada, mas ainda há muito o que avançar em relação a essa política." (Entrevistada - CTPI - SME)

O trecho sugere que a institucionalização da política não ocorreu apenas por meio da criação de mecanismos formais de coordenação, mas também por meio da construção gradual de entendimentos compartilhados sobre a importância da atuação intersetorial. Mais do que cumprir determinações previstas em normas ou planos municipais, os atores envolvidos passaram a reconhecer que o desenvolvimento integral das crianças exige a articulação de conhecimentos, competências e responsabilidades distribuídas entre diferentes áreas governamentais.

Essa valorização da cooperação intersetorial também aparece nos relatos da representante da SMADS. Ao discutir os fatores que considera fundamentais para a

implementação da política, a entrevistada destaca repetidamente o papel da articulação entre secretarias como elemento central para a efetividade das ações voltadas à primeira infância:

> "Eu acho que a questão fundamental é essa ação intersetorial que é coordenada pelo governo. É ele que tem a responsabilidade e a atribuição de fazer toda essa articulação para operacionalizar o Plano Municipal. Todas as secretarias fazem parte e vão tentar executar aquilo que está sendo proposto. Acho que esse diálogo com as secretarias para ver o que é possível fazer e eles coordenando todo esse trabalho é fundamental." (Entrevistada - CTPI - SMADS)

A recorrência desse tema nas entrevistas sugere que a articulação intersetorial não é percebida apenas como uma exigência administrativa decorrente da política, mas como um valor compartilhado pelos atores que participam de sua implementação. Essa constatação é particularmente relevante porque a literatura sobre políticas para a primeira infância tem apontado a fragmentação institucional como um dos principais obstáculos à promoção do desenvolvimento infantil. Nesse contexto, a valorização da cooperação entre setores pode ser interpretada como um indicativo importante do processo de institucionalização da agenda.

Os relatos produzidos pela representante do Comitê Gestor Regional reforçam essa interpretação. Atuando diretamente no território, a entrevistada descreve experiências concretas de articulação entre diferentes serviços e destaca a existência de relações de cooperação construídas ao longo do tempo entre os diversos órgãos envolvidos no atendimento às crianças e suas famílias.

> "Eu observo no território que saúde, assistência e conselho conseguem fazer uma ação articulada de acompanhamento da execução dos serviços. É uma característica do nosso território. A gente consegue construir ações conjuntas e discutir problemas que aparecem no cotidiano." (Entrevistada - CGR - SMS)

Mais adiante, ao comentar a capacidade do território de responder a novas demandas, a entrevistada acrescenta:

> "A gente tem uma ótima abertura para fazer projetos novos. O que a gente tem hoje contempla bastante das necessidades. Recentemente identificamos situações recorrentes de violência em ambiente escolar e conseguimos organizar uma conversa entre saúde, educação, assistência e segurança pública para pensar ações de prevenção. Então, para além do que já está estabelecido, a gente tem aproximação suficiente para construir essas ações." (Entrevistada -CGR - SMS)

Esses relatos sugerem que os Comitês Gestores Regionais desempenham papel importante não apenas na coordenação operacional da política, mas também na construção de valores compartilhados entre os atores que atuam nos territórios. A possibilidade de mobilizar diferentes setores diante de problemas emergentes indica a existência de relações de confiança

e de reconhecimento mútuo que extrapolam as exigências previstas nos instrumentos formais de governança. Sob essa perspectiva, os comitês parecem funcionar como espaços privilegiados de produção e fortalecimento da legitimidade da política.

Em Rorainópolis, a dimensão normativo-valorativa também se mostra relevante, embora assuma características distintas. As entrevistas indicam que a agenda da primeira infância é reconhecida como importante pelos atores envolvidos, mas sua legitimidade ainda parece depender, em maior medida, do engajamento de determinados gestores e lideranças institucionais.

Ao refletir sobre a participação das secretarias na política, o entrevistado observa:

> "A percepção que eu tenho é que as secretarias acabam dando mais importância quando se aproximam as reuniões da comissão. Aí saem correndo para levantar informações e verificar o que foi executado. Saúde, assistência e educação acabam participando mais, mas as demais áreas têm pouco conhecimento. O desconhecimento é muito maior do que o conhecimento sobre a pauta." (Entrevistado – Rorainópolis)

A fala sugere que a legitimidade da agenda ainda não se encontra igualmente disseminada entre todos os setores da administração municipal. Embora determinadas áreas demonstrem maior envolvimento com a política, sua incorporação às rotinas institucionais parece ocorrer de maneira desigual. Tal aspecto não deve ser interpretado como ausência de institucionalização, mas como indicativo de um processo ainda em consolidação.

Essa interpretação é reforçada quando o entrevistado aborda a influência exercida pelas lideranças políticas sobre a implementação da agenda:

> "Quando o gestor compra a ideia, ele cobra, ele acompanha e as metas passam a fazer parte da rotina da gestão. Aqui muitas vezes a pauta aparece porque existe uma cobrança externa. Então acaba acontecendo o essencial, mas não necessariamente uma incorporação mais profunda da importância da primeira infância para o município." (Entrevistado – Rorainópolis)

Sob a perspectiva da institucionalização, esse relato evidencia que a consolidação da política ainda mantém certo grau de dependência em relação ao comprometimento individual de atores específicos. Em contextos mais institucionalizados, espera-se que os valores associados à política estejam suficientemente disseminados para sustentar sua continuidade independentemente de mudanças nas lideranças responsáveis por sua condução. Em Rorainópolis, os resultados sugerem que esse processo ainda se encontra em desenvolvimento.

De maneira geral, as entrevistas indicam que a dimensão normativo-valorativa desempenha papel fundamental na sustentação das políticas de primeira infância analisadas. Em São Paulo, observa-se a consolidação progressiva de valores associados à cooperação intersetorial, à corresponsabilização entre secretarias e à legitimidade da agenda como prioridade governamental. Em Rorainópolis, embora a importância da primeira infância seja reconhecida pelos atores diretamente envolvidos em sua implementação, persistem desafios relacionados à disseminação dessa legitimidade entre os diferentes setores da administração pública. Em ambos os casos, os resultados sugerem que a consolidação da política depende não apenas da existência de regras formais, mas também da capacidade de construir compromissos compartilhados em torno da promoção do desenvolvimento integral das crianças.

Dimensão cultural-cognitiva

As entrevistas realizadas revelam que os aspectos cultural-cognitivos ocupam posição central nos desafios atualmente enfrentados pelas políticas de primeira infância analisadas. Embora os dois municípios investigados apresentem contextos institucionais bastante distintos, os relatos sugerem que a consolidação da política depende, em grande medida, da capacidade de produzir entendimentos compartilhados acerca de seus objetivos, de suas formas de atuação e das responsabilidades atribuídas aos diferentes atores envolvidos.

No caso de São Paulo, as entrevistas indicam que os principais referenciais da política já se encontram relativamente consolidados nas instâncias centrais de governança. Os entrevistados demonstram conhecimento acerca dos instrumentos existentes, dos objetivos previstos no Plano Municipal pela Primeira Infância e dos mecanismos de coordenação que orientam sua implementação. Entretanto, os relatos também revelam que a disseminação desses referenciais para os diferentes níveis da administração pública permanece como um desafio relevante.

Essa questão aparece de forma particularmente evidente na entrevista realizada com a representante do Comitê Gestor Regional. Ao ser questionada sobre a clareza dos objetivos e diretrizes da política entre os profissionais que atuam diretamente nos serviços públicos, a entrevistada apresenta uma avaliação cautelosa:

> "Eu acho que não existe clareza. Um pouco é por conta das inúmeras demandas que a gente tem. A gente é muito atravessado por uma série de demandas. Hoje, principalmente para os serviços de saúde, existem as metas de contrato, que são

> focadas muito em atendimento, em produção de atendimento e menos para planejamento e reflexão sobre a política. Então eu acho que isso compromete demais a clareza e o uso dos objetivos da implantação da política." (Entrevistada - CGR - SMS)

A fala sugere que a existência de estruturas formais de governança e de instrumentos normativos não garante, por si só, a apropriação dos referenciais da política pelos profissionais responsáveis por sua implementação cotidiana. Entre a formulação das diretrizes e sua incorporação às práticas institucionais existe um conjunto de mediações relacionadas às condições de trabalho, às prioridades organizacionais e à disponibilidade de espaços para reflexão e formação. Sob essa perspectiva, os resultados indicam que a institucionalização da política em São Paulo encontra desafios não na produção dos referenciais necessários à sua implementação, mas em sua disseminação e apropriação pelos diferentes atores envolvidos.

Essa interpretação é reforçada por outros trechos da entrevista, nos quais a participante destaca limitações relacionadas à formação dos profissionais e à circulação dos conhecimentos produzidos no âmbito da política:

> "A gente não tem uma quantidade de recursos humanos suficiente para fazer disseminação da capacitação, discussão dos documentos norteadores, dos protocolos e das normas técnicas da política. Então eu acho que isso é o maior dificultador da implantação e do exercício da política da primeira infância." (Entrevistada - CGR - SMS)

Mais adiante, ao discutir os processos de formação existentes, a entrevistada acrescenta:

> "O treinamento não é compulsório. A gente sempre fala que deveria existir algum indicador contratual prevendo uma quantidade mínima de profissionais capacitados no curso da primeiríssima infância para garantir a qualidade do atendimento. Mas ele não é obrigatório. Então a gente vai fazendo conforme a disponibilidade do profissional. Eu fiz da minha casa, não fiz no meu horário de trabalho." (Entrevistada - CGR - SMS)

Os relatos indicam que a circulação de conhecimentos e a formação continuada dos profissionais constituem elementos centrais para a consolidação da política. Embora existam protocolos, orientações técnicas e instrumentos normativos amplamente desenvolvidos, a efetividade desses recursos depende da capacidade de fazê-los chegar aos diferentes serviços e de garantir que sejam efetivamente incorporados às práticas cotidianas dos trabalhadores.

A entrevista realizada com a representante da Secretaria Municipal de Educação aponta para a mesma direção. Embora reconheça avanços importantes na construção da

política, a entrevistada observa que ainda existem dificuldades relacionadas à disseminação das diretrizes produzidas pelas instâncias centrais:

> "Acredito que um dos pontos também é fazer com que essas políticas cheguem para as outras linhas da secretaria e ligar também ao atendimento, que é atingir a população. Mas ainda a gente trabalha muito nesse reconhecimento desse trabalho. A gente reconhece ainda que precisa avançar nessa ligação, em como fazer esse trabalho chegar na ponta e reconhecer que é realmente o trabalho que precisa ser feito." (Entrevistada - CTPI - SME)

O trecho sugere que a institucionalização da política depende não apenas da existência de instrumentos formais, mas da capacidade de produzir significados compartilhados que permitam aos profissionais reconhecer a primeira infância como parte integrante de suas atribuições e práticas cotidianas. Em outras palavras, o desafio consiste em transformar a política de um conjunto de diretrizes formuladas em instâncias centrais em um referencial efetivamente apropriado pelos diferentes atores responsáveis por sua implementação.

Em Rorainópolis, os desafios identificados assumem características distintas, embora também se situem predominantemente na dimensão cultural-cognitiva. Diferentemente do que se observa em São Paulo, onde o principal desafio está relacionado à disseminação de referenciais já existentes, os relatos sugerem que o município ainda se encontra em um processo de construção desses próprios referenciais.

Essa questão aparece de forma particularmente clara quando o entrevistado descreve as dificuldades encontradas pelos gestores municipais para identificar quais ações desenvolvidas pelas diferentes secretarias podem ser consideradas parte da política de primeira infância:

> "Quando a gente começou a fazer essa migração e começou a implementar a primeira infância, a gente fez um levantamento do que era diretamente relacionado à primeira infância e do que não era diretamente relacionado. Eu vejo uma dificuldade muito grande que o município tem de visualizar, dentro das ações que já existem, o que é primeira infância e o que não é. Participando das reuniões eu percebi que falta esse olhar, essa capacidade de visualizar que muitas atividades que já acontecem estão diretamente ou indiretamente relacionadas à primeira infância." (Entrevistado – Rorainópolis)

O trecho revela um aspecto particularmente interessante do processo de institucionalização observado no município. O principal desafio relatado não consiste apenas em monitorar ou coordenar a política, mas em tornar a própria política reconhecível para os atores responsáveis por sua implementação. Antes mesmo da elaboração de metas, indicadores ou mecanismos de monitoramento, existe a necessidade de construir uma

compreensão compartilhada sobre o que constitui a política e quais ações devem ser compreendidas como parte dela.

Essa percepção reaparece quando o entrevistado discute sua atuação junto à comissão municipal e os esforços realizados para ampliar a capacidade dos gestores de identificar e acompanhar as ações voltadas à primeira infância:

> "Eu estou montando até um treinamento de orçamento para eles conseguirem visualizar dentro do orçamento que não só primeira infância, mas outras ações que já atuam diretamente ou indiretamente com essa faixa etária. Meu trabalho aqui praticamente é isso: trazer mais experiência orçamentária e ampliar essa visão. Mostrar que a gente já faz muita atividade voltada para esse público e que é possível quantificar isso." (Entrevistado – Rorainópolis)

Sob a perspectiva da institucionalização, o relato evidencia a importância dos processos de aprendizagem organizacional. A consolidação da política não depende apenas da criação de novas estruturas ou da aprovação de novos instrumentos normativos, mas também da construção de capacidades cognitivas que permitam aos atores reconhecer, interpretar e organizar suas ações a partir de um referencial comum.

Os resultados sugerem, portanto, que a dimensão cultural-cognitiva constitui um dos principais desafios enfrentados pelas políticas de primeira infância analisadas. Entretanto, os desafios assumem naturezas distintas em cada contexto. Em São Paulo, observa-se a existência de referenciais relativamente consolidados, acompanhada de dificuldades relacionadas à sua disseminação e apropriação pelos profissionais da ponta. Em Rorainópolis, por sua vez, o desafio está associado à própria construção desses referenciais e à produção de entendimentos compartilhados capazes de tornar a política identificável e operacionalizável pelos diferentes atores envolvidos.

Essa distinção constitui um dos achados mais relevantes da pesquisa. Enquanto em um contexto os esforços concentram-se na difusão de conhecimentos já produzidos, no outro a principal preocupação reside na construção desses conhecimentos. Em ambos os casos, contudo, os resultados reforçam a importância dos processos de aprendizagem, formação e produção de significados compartilhados para a consolidação das políticas de primeira infância, evidenciando que a institucionalização não depende apenas da existência de normas e estruturas formais, mas também da capacidade dos atores de compreender, reconhecer e incorporar essas referências em suas práticas cotidianas.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esse estudo oferece uma contribuição para o campo de análises microinstitucionais da institucionalização de políticas públicas da infância, dando enfoque ao papel dos gestores, especialmente a partir de suas percepções, na mediação entre as normas e os processos de implementação. Tal esforço justifica-se em face tanto dos aspectos demográficos quanto de governança do contexto brasileiro. Por um lado, o país conta com um amplo arcabouço normativo e institucional, baseado na Constituição Federal de 1988, no Marco Legal da Primeira Infância e na Política Nacional Integrada da Primeira Infância, voltado à atenção de crianças na primeira infância, que correspondem a quase 10% da população nacional. Por outro, permanece o desafio de transformar esses compromissos formais em práticas efetivamente consolidadas e sustentáveis no longo prazo, o que se torna ainda mais urgente em razão das mudanças de paradigma da administração pública, que incluem maior demanda de coordenação intersetorial, colaboração entre atores e fortalecimento da capacidade estatal.

Nesse contexto, buscou-se compreender como os aspectos regulatórios, normativos e cultural-cognitivos influenciam o processo de institucionalização das políticas de primeira infância, a partir da percepção dos atores envolvidos em sua implementação. Como alicerce teórico, mobilizam-se tradições na intersecção entre o institucionalismo e a gestão pública. Hall e Taylor (1996) organizam o debate institucionalista em três vertentes: (i) a da escolha racional, associada à visão das instituições como regras que estruturam incentivos; (ii) a do institucionalismo sociológico, que concebe as instituições enquanto conjuntos de significados, valores, normas, símbolos e rotinas compartilhadas pelos atores; e (iii) o institucionalismo histórico, que explica a permanência institucional por meio da dependência de trajetória. Essas abordagens auxiliam na compreensão da institucionalização tanto a partir da criação de estruturas formais quanto dos comportamentos que permitem sua continuidade ao longo do tempo.

Os aspectos destacados em cada corrente dialogam com a sistematização realizada por Scott (2014), ao propor que a construção de estabilidade e legitimidade entre os atores resulta, na maioria dos casos, da combinação de ações nos pilares regulatório, normativo-moral e cognitivo-cultural. A dimensão regulatória evidencia a importância de instrumentos jurídicos, recursos e estruturas administrativas que sustentam a política, ao passo que as dimensões normativa e cognitivo-cultural demonstram, respectivamente, que sua permanência depende da internalização de valores, práticas e rotinas pelos atores, bem como dos processos de

internalização e circulação do conhecimento. Sob essa perspectiva, considera-se que, quanto mais os processos atrelados a uma política são percebidos como legítimos e naturalizados dentro da dinâmica estatal, maior é seu grau de institucionalização.

Com base nesse debate, foram realizados dois estudos de caso, no município de São Paulo e no estado de Roraima, integrando métodos quantitativos e qualitativos. Sendo que em Roraima os dados coletados com maior qualidade foram do município de Rorainópolis, através de entrevista. Por conta dos poucos dados coletados em Roraima, focamos as análises no município de São Paulo. Foi aplicado um survey a gestores públicos da burocracia de médio escalão, baseado no Quadro de Referência de Ação Gestora, um instrumento analítico proposto por Santos (2026), que captura os níveis de importância atribuídos por gestores ao papel das dimensões regulatória, normativa/valorativa e cultural-cognitiva da institucionalização de políticas públicas. Complementarmente, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com alguns dos respondentes do survey, buscando aprofundar a compreensão sobre fatores que favorecem ou dificultam a consolidação das políticas de infância.

Os dados quantitativos foram tabulados e agregados por dimensão institucional, área de atuação e nível de governança, enquanto as entrevistas foram analisadas por meio de análise de conteúdo qualitativa dirigida, permitindo a triangulação dos achados. A amostra foi composta por 18 participantes, sendo 14 vinculados à governança municipal de São Paulo, principalmente em níveis operacional e tático; e 4 participantes em Roraima, estes vinculados à governança estadual e municipal, predominantemente em posições estratégicas e estratégico-táticas. Dada a amostra pequena e a presença de respondentes do Estado e de municípios, não utilizamos esses dados. Embora a limitação da amostra, mesmo para o município de São Paulo, impeça generalizações estatísticas, os resultados foram tratados como evidências interpretativas sobre como práticas de gestão e estruturas institucionais repercutem sobre a sustentabilidade das políticas analisadas.

Quando olhamos para as análises dos dados qualitativos para São Paulo, as três dimensões do processo de institucionalização apresentam graus distintos de consolidação. O pilar mais avançado é claramente o regulatório. Já existe um arcabouço normativo robusto, com regras, protocolos e instrumentos que orientam as atividades dos gestores e a governança da política de primeira infância no município. Esse avanço ficou evidente nas falas de todos os atores entrevistados.

A dimensão normativa aparece em um estágio intermediário de consolidação. Fica claro, a partir das entrevistas, que existe um conjunto de normas e valores compartilhados

entre os atores envolvidos na política. A intersetorialidade, por exemplo, é um valor amplamente difundido entre os gestores dos diferentes níveis entrevistados, o que indica que a política avançou na construção de um substrato normativo comum entre aqueles que a implementam.

Já o pilar cognitivo-cultural aparece nas entrevistas como aquele que mais necessita de avanços e amadurecimento. Ele é, nesse sentido, o nó crítico do processo de institucionalização da política de primeira infância em São Paulo. Pelos relatos dos gestores, existem referenciais formais para orientar a conduta dos atores. O problema é que esses referenciais ainda não se transformaram em um enquadramento interpretativo comum da realidade da política — isto é, em um conjunto de entendimentos compartilhados que os gestores tomem como naturais e dados, e que por isso mesmo não sejam mais passíveis de questionamento ou debate. É justamente a emergência desse tipo de entendimento naturalizado que é fundamental para que o processo de institucionalização plena de uma política pública seja alcançado.

Os dados quantitativos do município de São Paulo-SP revelam que os índices calculados a partir do instrumento de coleta apresentam valores elevados para as três dimensões, com uma leve hierarquia em que a dimensão regulatória se sobressai (0,845), seguida da cognitiva (0,812) e da normativa (0,807). Esse achado condiz com os resultados da análise qualitativa, que também aponta a dimensão regulatória como a mais madura nas políticas de primeira infância de São Paulo. Quando desagregados os índices por área de atuação, a Saúde apresenta os maiores valores em todas as dimensões, com destaque para a cognitiva (0,947) e a regulatória (0,913). A Educação vem logo em seguida, com destaque para as dimensões normativa e regulatória (0,853 para ambas). Em terceiro lugar, a Assistência e Desenvolvimento Social registra os menores valores, variando entre 0,725 e 0,750. A análise por nível de gestão deve ser interpretada com cautela, dado o tamanho reduzido da amostra nos níveis mais elevados — apenas um respondente no nível estratégico e dois no nível tático, frente a onze no nível operacional. Levando em conta essa assimetria, observa-se que o nível tático, formado pelas Comissões Técnicas, apresenta os maiores índices de importância atribuída às práticas de institucionalização, variando entre 0,933 e 0,967. O nível estratégico registra os menores valores, enquanto o operacional ocupa uma posição intermediária.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. Revista de administração pública, v. 41, p. 67-86, 2007.

BERGER, Peter L.; LUCKMANN, Thomas. A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento. Tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis: Vozes, 1985.

BOA VISTA (Município). Prefeitura Municipal. Programa Família Que Acolhe. Boa Vista: Prefeitura Municipal de Boa Vista, 2013. Disponível em: https://boavista.rr.gov.br. Acesso em: 20 jun. 2026.

BOURDIEU, Pierre. O senso prático. Petrópolis: Vozes, 2009.

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

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, 1990.

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 20 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 12.722, de 3 de outubro de 2012. Altera as Leis nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004, nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br. Acesso em: 20 jun. 2026.

BRASIL. Lei nº 13.257, de 8 de março de 2016. Dispõe sobre as políticas públicas para a primeira infância. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13257.htm. Acesso em: 17 maio 2026.

BRASIL. Decreto nº 12.574, de 5 de agosto de 2025. Institui a Política Nacional Integrada da Primeira Infância. Brasília, DF: Presidência da República, 2025a.

BRASIL. Portaria Conjunta MEC/MGI/MS/MDHC/MDS nº 255, de 5 de setembro de 2025. Institui o Plano de Ação Estratégico da Política Nacional Integrada da Primeira Infância para o biênio 2025-2026. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 set. 2025b.

CAVALCANTE, Pedro Luiz Costa. Convergências entre a governança e o pós-nova gestão pública. Boletim de Análise Político-Institucional, Brasília, n. 19, dez. 2018. Disponível em: Repositório Ipea. Acesso em: 14 jun. 2026.

CURY, C. R. J. Os quadrantes da educação infantil. Educação & Sociedade, v. 26, n. 92, 2005.

DEJONCKHEERE, Melissa; VAUGHN, Lisa M. Semistructured interviewing in primary care research: a balance of relationship and rigour. Family Medicine and Community Health, v. 7, e000057, 2019. DOI: 10.1136/fmch-2018-000057. Disponível em: https://doi.org/10.1136/fmch-2018-000057. Acesso em: 11 jun. 2026.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizations. American Sociological Review, Washington, v. 48, n. 2, p. 147-160, 1983.

DURKHEIM, Émile. As regras do método sociológico. Tradução de Paulo Neves. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FORTALEZA. Plano Municipal pela Primeira Infância de Fortaleza. Fortaleza: Prefeitura Municipal de Fortaleza, 2022.

FUNDAÇÃO MARIA CECÍLIA SOUTO VIDIGAL. Primeira Infância em Dados: Roraima. São Paulo: Fundação Maria Cecília Souto Vidigal, [s.d.]. Disponível em: https://primeirainfanciaemdados.org.br. Acesso em: 18 maio 2026.

GOMES, M. P. C.; MERHY, E. E. A primeira infância em disputa. Saúde em Debate, v. 42, 2018.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. Political science and the three new institutionalisms. Political Studies, Oxford, v. 44, n. 5, p. 936-957, 1996.

HECKMAN, J. J. Skill Formation and the Economics of Investing in Disadvantaged Children. Life Cycles, v. 312, 2006.

HSIEH, Hsiu-Fang; SHANNON, Sarah E. Three approaches to qualitative content analysis. Qualitative Health Research, v. 15, n. 9, p. 1277-1288, 2005. DOI: 10.1177/1049732305276687.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Censo Demográfico 2022: População por idade e sexo: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/22827-censo-demografico-2022.html. Acesso em: 20 jun. 2026.

JUNDIAÍ. Plano Municipal pela Primeira Infância 2022–2031. Jundiaí: Prefeitura de Jundiaí, 2022.

KUHLMANN, Moysés. Infância e educação infantil: uma abordagem histórica. Porto Alegre: Mediação, 2010.

LOTTA, Gabriela. Agentes de implementação: uma forma de análise de políticas públicas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 19, n. 65, p. 188-208, 2014.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. Rediscovering institutions: the organizational basis of politics. New York: Free Press, 1989.

MARCÍLIO, M. L. História social da criança no Brasil. São Paulo: Hucitec, 2006.

NORTH, Douglass C. Instituições, mudança institucional e desempenho econômico. Tradução de Alexandre Morales. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OLIVEIRA, Vanessa; LOTTA, Gabriela; FREITAS, Matheus. Desafios da implementação de uma política intersetorial e federativa: as burocracias de médio escalão do Programa Bolsa Família. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 70, n. 3, p. 458-485, 2019.

RECIFE. Plano para a Primeira Infância do Recife. Recife: Prefeitura do Recife, 2020.

REDE NACIONAL PRIMEIRA INFÂNCIA. Plano Nacional pela Primeira Infância. Brasília, DF: RNPI, 2010. Disponível em: https://primeirainfancia.org.br/wp-content/uploads/2021/01/PNPI-Completo.pdf. Acesso em: 17 maio 2026.

RIO GRANDE DO SUL (Estado). Lei nº 12.544, de 3 de julho de 2006. Institui o Programa Primeira Infância Melhor – PIM – e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2006. Disponível em: https://www.al.rs.gov.br. Acesso em: 20 jun. 2026.

RORAIMA. Lei nº 1.861, de 22 de setembro de 2023. Institui a Política Estadual pela Primeira Infância do Estado de Roraima.

ROSEMBERG, Fúlvia. Organizações multilaterais, estado e políticas de educação infantil. Cadernos de pesquisa, n. 115, p. 25-63, 2002.

SANTOS, Alexsandro. Institucionalização de políticas públicas: uma introdução. [cidade]: [editora], 2026.

SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Saúde. Convênio nº 150/2012. Celebrado entre a Secretaria de Estado da Saúde e a Fundação Maria Cecília Souto Vidigal para execução das ações do Programa São Paulo pela Primeiríssima Infância. São Paulo: Secretaria da Saúde do Estado de São Paulo, 2012.

SÃO PAULO (Município). Lei nº 16.710, de 11 de outubro de 2017. Institui a Política Municipal Integrada pela Primeira Infância. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2017a. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16710-de-11-de-outubro-de-2017. Acesso em: 17 maio 2026.

SÃO PAULO (Município). Prefeitura Municipal. Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017–2020. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2017b. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/planejamento/programa_de_metas_20172020. Acesso em: 17 maio 2026.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 58.514, de 14 de novembro de 2018. Institui o Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2018a. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58514-de-14-de-novembro-de-2018. Acesso em: 17 maio 2026.

SÃO PAULO (Município). Decreto nº 58.294, de 28 de junho de 2018. Institui o Comitê Gestor Intersetorial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2018b. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58294-de-28-de-junho-de-2018. Acesso em: 17 maio 2026.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos. Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2018c.

SÃO PAULO (Município). Comitê Gestor Intersetorial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância. Resolução nº 01/CGIPMIPI/2019, de 21 de fevereiro de 2019. Dispõe sobre a criação dos Comitês Gestores Regionais da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2019a. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/resolucao-1-de-21-de-fevereiro-de-2019. Acesso em: 20 jun. 2026.

SÃO PAULO (Município). Comitê Gestor Intersetorial da Política Municipal Integrada pela Primeira Infância. Resolução nº 02/CGIPMIPI/2019, de 29 de julho de 2019. Dispõe sobre a criação da Comissão de Avaliação do Plano Municipal pela Primeira Infância e da Comissão Técnica da Primeira Infância. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2019b. Disponível em: https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-do-governo-municipal-sgm-cgipmipi-2-de-29-de-julho-de-2019/consolidado. Acesso em: 20 jun. 2026.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos. Política Municipal Integrada pela Primeira Infância: 2017 a 2020. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2020a.

SÃO PAULO (Município). Protocolo Integrado de Atenção à Primeiríssima Infância. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2020b. Disponível em: Prefeitura de São Paulo – Protocolo Integrado de Atenção à Primeiríssima Infância. Acesso em: 21 jun. 2026.

SÃO PAULO (Município). Diagnóstico territorial da primeira infância: subsídios para a elaboração do Plano de Ação 2021-2024 do PMPI. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2021.

SÃO PAULO (Município). Protocolo Integrado de Busca Ativa Escolar de Crianças e Adolescentes. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2022. Disponível em: Prefeitura de São Paulo – Protocolo Integrado de Busca Ativa Escolar de Crianças e Adolescentes. Acesso em: 21 jun. 2026.

SÃO PAULO (Município). Protocolo Integrado de Atenção às Famílias com Crianças com Deficiência, Transtorno do Espectro do Autismo e Altas Habilidades ou Superdotação. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2023. Disponível em: Prefeitura de São Paulo – Protocolo Integrado de Atenção às Famílias com Crianças com Deficiência, Transtorno do Espectro do Autismo e Altas Habilidades ou Superdotação. Acesso em: 21 jun. 2026.

SÃO PAULO (Município). Protocolo Integrado de Atenção ao Bem-Estar e Saúde Mental de Cuidadores de Crianças na Primeira Infância. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2024. Disponível em: Prefeitura de São Paulo – Protocolo Integrado de Atenção ao Bem-Estar e Saúde Mental de Cuidadores de Crianças na Primeira Infância. Acesso em: 21 jun. 2026.

SÃO PAULO (Município). Secretaria do Governo Municipal. Portaria SGM nº 280, de 5 de novembro de 2025. Dispõe sobre a criação do Núcleo de Articulação Intersetorial pela Prevenção e Enfrentamento às Violências contra Criança e Adolescente. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2025. Disponível em:

https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/portaria-secretaria-do-governo-municipal-sgm-280-de-5-de-novembro-de-2025. Acesso em: 20 jun. 2026.

SÃO PAULO (Município). 3º Diagnóstico territorial da primeira infância na cidade de São Paulo: Plano de Ação 2025-2028, Plano Municipal pela Primeira Infância 2018-2030. São Paulo: Prefeitura do Município de São Paulo, 2026.

SÃO PAULO (Município). Secretaria Executiva de Projetos Estratégicos. Primeira infância. Prefeitura de São Paulo, [s.d.]. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/secretaria_executiva_de_projetos_estrategicos/w/primeira_infancia/307729. Acesso em: 17 maio 2026.

SCOTT, W. Richard. Institutions and organizations: ideas, interests, and identities. 4. ed. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2014.

SHONKOFF, J. P.; PHILLIPS, D. A. From Neurons to Neighborhoods: The Science of Early Childhood Development. Washington (DC): National Academies Press (US), 2000.

SILVA, David. A produção do cidadão: políticas públicas para a primeira infância no Brasil. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. Disponível em: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12122018-132519/. Acesso em: 12 maio 2026.

SOUZA, Amanda. Tradução de políticas públicas para o nível local: o caso das políticas para primeira infância dos municípios de São Paulo e Jundiaí - SP. 2025. 174 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Escola de Artes, Ciências e Humanidades, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2025.

TERESINA. Plano Municipal pela Primeira Infância de Teresina. Teresina: Prefeitura Municipal de Teresina, 2016.

UNICEF. Fundo das Nações Unidas para a Infância. Fortalecimento das políticas públicas para a infância em Roraima. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil. Acesso em: 18 maio 2026.

APÊNDICE A – QUADRO DE REFERÊNCIA DE AÇÃO GESTORA

Quadro A.1 – Dimensões analíticas da ação gestora analisadas na política de primeira infância

Dimensão	Ação
Regulatória	Definir papéis e competências organizacionais de forma clara.
	Estabelecer mecanismos de monitoramento e controle institucional.
	Garantir a previsão formal de recursos nos instrumentos de planejamento e orçamento do município.
	Definir rotinas e fluxos administrativos padronizados.
	Instituir rotinas de feedback, avaliação e revisão normativa periódica.
	Elaborar e revisar normas e regulamentos que sustentem a política.
	Assegurar conformidade legal e jurídica dos instrumentos de política.
	Formalizar instâncias de governança e deliberação.
	Promover a integração de normas com outras políticas e esferas do governo.
	Criar instrumentos de responsabilização e prestação de contas.
Normativa	P Tornar visível e valorizar a história e a memória de implementação da política/programa em documentos e peças de comunicação.
	Criar e utilizar símbolos que traduzam o significado da política/programa no cotidiano da instituição.
	Proteger a modelagem e o sentido do Programa frente a pressões para desviar seu foco.
	Criar estratégias para fortalecer a imagem e a legitimidade social da política/programa na agenda do governo, em relação com outras secretarias e com o centro do governo.
	Criar estratégias para fortalecer, na burocracia de médio escalão, o senso de responsabilidade pela entrega dos serviços definidos na política/programa.
	Estabelecer rituais permanentes para pactuação e engajamento dos servidores com os compromissos da política/programa.
	Estabelecer momentos para a equipe dialogar e registrar suas reflexões sobre o sentido e a importância da política/programa.
	Criar estratégias para fortalecer a imagem e a legitimidade social da política/programa com os usuários e a opinião pública.
	Desenvolver e fortalecer, na burocracia de médio escalão, o senso de responsabilidade pela sustentação da política/programa.
	Apresentar aos servidores depoimentos e outros registros de usuários declarando o valor da política/programa.
Cognitiva	Z Ofertar capacitações iniciais para novos profissionais sobre os processos e responsabilidades envolvidos na implementação da política/programa.
	Promover formações de caráter permanente para atualização e/ou aperfeiçoamento ao longo da execução da política/programa.

	Criar campanhas públicas de caráter explicativo, para demonstrar o funcionamento e os efeitos esperados da política/programa para a sociedade em geral.
	Criar e utilizar materiais explicativos sobre o Programa para comunicação cotidiana com a equipe.
	Estabelecer procedimentos de orientação para membros da equipe quando identificados desvios de comportamento em relação às normas.
	Produzir e comunicar estudos e pesquisas sobre a implementação da política/programa, seus resultados e seus impactos, envolvendo pesquisadores externos.
	Documentar e comunicar as etapas internas do processo de implementação da política/programa para parceiros estratégicos de outros setores do governo.
	Estabelecer procedimentos de sanção/punição para membros da equipe quando identificados desvios de comportamento em relação às normas.
	Estabelecer rotinas para a análise compartilhada de casos que expressem conflitos e ambiguidades na implementação da política/programa.
	Mobilizar a equipe para a produção coletiva de sugestões para normatização complementar da política/programa ou para revisão das normas existentes.

Fonte: Santos (2026).

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Perguntas de abertura – trajetória e atuação na política

1. Poderia descrever sua atuação na Política Municipal Integrada pela Primeira Infância?
2. Quais são suas principais atribuições no âmbito da política?
3. Qual é o papel da instância da qual você participa na implementação da PMIPI?

Perguntas centrais – dimensões analíticas da institucionalização

Dimensão Normativa

4. Em sua percepção, existe clareza sobre os objetivos, diretrizes e responsabilidades relacionadas à Política Municipal Integrada pela Primeira Infância?
5. Em que medida as normas, protocolos e instrumentos existentes orientam efetivamente a atuação dos diferentes atores envolvidos na política?

Dimensão Regulatória

6. Você considera que a PMIPI dispõe das estruturas, mecanismos e recursos necessários para sua implementação? A PMIPI tem previsão orçamentária no PPA/LOA?
7. A PPI tem instância formal de governança? Como funciona?
8. Em sua avaliação, quais fatores mais contribuem para a continuidade ou dificultam a consolidação da política ao longo do tempo?

Dimensão Cognitiva

9. Como você definiria a Política Municipal Integrada pela Primeira Infância e sua importância para o município?
10. Você considera que existe uma compreensão compartilhada sobre os objetivos e a relevância da política entre os diferentes setores e instâncias envolvidos?

Perguntas integradoras e de aprofundamento

11. Há uma burocracia dedicada e estável para a PPI?
12. Há mecanismos de monitoramento e avaliação da PPI?
13. Considerando sua experiência, quais são os principais fatores que fortalecem a institucionalização da política?

14. Quais são os principais desafios para sua consolidação e sustentabilidade no município?

5. Perguntas de seguimento não planejadas

Durante a entrevista, poderiam ser formuladas perguntas de seguimento não planejadas, a partir das respostas dos participantes, com o objetivo de solicitar exemplos, esclarecer informações ou aprofundar aspectos relevantes não previstos inicialmente no roteiro.

APÊNDICE C – Matrizes de codificação para análise de conteúdo dirigida

Quadro C.1 – Matriz de análise de conteúdo dirigida da dimensão regulatória: São Paulo

Código de análise	Relevância no *survey*	O que buscar nas entrevistas
Institucionalização orçamentária	Item mais alto	Falas que associam continuidade, prioridade e implementação real à existência de recursos formais.
Governança formal versus governança efetiva	Item alto e convergente	Diferença entre "ter comitê/comissão" e "ter instância que decide, coordena e acompanha".
Integração normativa intersetorial	Item alto e convergente	Coordenação entre políticas, secretarias, níveis de governo e territórios.
Legalidade como proteção institucional	Item entre os mais altos	Papel de leis, decretos, planos e instrumentos jurídicos na sustentação da política.
Monitoramento e avaliação como fragilidade	Itens entre os mais baixos	Ausência de indicadores, rotinas, feedback, revisão normativa e capacidade de acompanhamento.

Fonte: Elaboração própria (2026).

Quadro C.2 – Matriz de análise de conteúdo dirigida da dimensão normativa/valorativa : São Paulo

Código de análise	Relevância no *survey*	O que buscar nas entrevistas
Legitimidade na agenda de governo	Item mais alto	Falas sobre prioridade política, apoio do centro de governo, adesão das secretarias e capacidade da PMIPI de permanecer relevante na agenda institucional.
Reflexão coletiva sobre sentido e importância da política	Item alto e convergente	Existência de espaços reais de diálogo sobre a PMIPI ou se a política é tratada apenas como execução de tarefas.
Responsabilidade institucional da burocracia pela sustentação da política	Item alto e convergente	Percepção dos gestores sobre a continuidade da política: dependência de servidores e coordenadores intermediários ou normas ou decisões superiores.
Proteção do sentido original da política	Item entre os mais altos	Percepções sobre riscos de desvio de finalidade, perda de foco, captura por agendas setoriais ou

		mudanças de governo.
Baixa centralidade de símbolos, memória e reconhecimento dos usuários	Itens entre os mais baixos	Sentido atribuído a esses símbolos: acessórios de comunicação ou parte da institucionalização.

Fonte: Elaboração própria (2026).

Quadro C.3 – Matriz de análise de conteúdo dirigida da dimensão cognitiva: São Paulo

Código de análise	**Relevância no *survey***	**O que buscar nas entrevistas**
Formação inicial como condição de implementação	Item mais alto	Falas sobre rotatividade, entrada de novos servidores, desconhecimento da PMIPI e necessidade de alinhamento inicial.
Formação continuada e atualização permanente	Item alto e convergente	Menções a relação entre implementação e aprendizado contínuo, atualização técnica e espaços permanentes de capacitação.
Comunicação explicativa para a sociedade	Item alto e convergente	Falas sobre usuários, famílias, opinião pública e compreensão social da política de primeira infância.
Comunicação cotidiana com a equipe	Item entre os mais altos	Indicios de ampla circulação da informação entre centro, secretarias e territórios.
Baixa centralidade de pesquisa, sanção e produção coletiva de normas	Itens entre os mais baixos	Motivos indicativos do porquê de esses itens serem menos valorizados ou mais controversos.

Fonte: Elaboração própria (2026).

Quadro C.4 – Matriz de análise de conteúdo dirigida da dimensão regulatória: Roraima

Código de análise	**Relevância no *survey***	**O que buscar nas entrevistas**
Institucionalização orçamentária	Item mais alto da dimensão	Falas sobre PPA, LOA, orçamento próprio, dificuldade de identificar recursos destinados à primeira infância e relação entre previsão orçamentária e continuidade da política.
Clareza de papéis e competências	Item alto e convergente	Percepções dos participantes em relação a clareza sobre quem faz o quê na política, especialmente entre órgão central, áreas setoriais, conselhos e instâncias de governança.

Governança formal e deliberação	Item alto e convergente	Caracterização das instâncias existentes como espaços efetivos de decisão, coordenação e pactuação, ou como estruturas formais de baixa operacionalização.
Operacionalização administrativa e acompanhamento	Itens entre os mais baixos	Indicadores de distância entre a formalização da política e sua incorporação às rotinas administrativas (ex: fluxos pouco claros, baixa capacidade de monitoramento, ausência de avaliação periódica ou dificuldade de revisar normas a partir da prática).

Fonte: Elaboração própria (2026).

Quadro C.5 – Matriz de análise de conteúdo dirigida da dimensão normativa: Roraima

Código de análise	**Relevância no *survey***	**O que buscar nas entrevistas**
Legitimidade na agenda de governo	Item mais alto da dimensão	Prioridade política, apoio do centro de governo, adesão das secretarias e permanência da pauta da primeira infância na agenda institucional.
Responsabilidade do médio escalão pela entrega	Item alto e convergente	Atribuição de papel estratégico aos gestores intermediários na sustentação cotidiana da política e na tradução das diretrizes em entregas concretas.
Legitimidade social da política	Item alto e convergente	Percepção da política como socialmente reconhecida, compreendida pelas famílias e legitimada para além da burocracia estatal.
Memória e símbolos institucionais	Item entre os mais altos	Compreensão da memória, da narrativa institucional e dos símbolos como instrumentos de consolidação da política ou como elementos acessórios de comunicação.
Pactuação, reflexão e proteção do sentido da política	Itens entre os mais baixos	Fragilidades na construção compartilhada de sentido, no engajamento simbólico das equipes e na proteção da política frente a pressões externas ou mudanças de prioridade.

Fonte: Elaboração própria (2026).

Quadro C.6 – Matriz de análise de conteúdo dirigida da dimensão cognitiva: Roraima

Código de análise	**Por que vem do *survey***	**O que buscar nas entrevistas**
Comunicação pública explicativa	Item mais alto da dimensão	Necessidade de tornar a política compreensível para a sociedade, usuários, famílias e demais atores envolvidos.

Orientação diante de desvios normativos	Item alto e convergente	Indicativos de valorização de procedimentos de orientação, correção e alinhamento das equipes antes de medidas punitivas.
Documentação e comunicação intersetorial	Item alto e convergente	Falas sobre circulação de informações entre setores e desafios da implementação intersetorial.
Formação, materiais explicativos e normatização coletiva	Itens entre os mais baixos.	Motivos sobre formação e os materiais internos serem menos valorizados em Roraima do que comunicação pública e documentação intersetorial.

Fonte: Elaboração própria (2026).

APÊNDICE D – Declaração sobre uso de ferramentas de inteligência artificial

Durante o desenvolvimento desta pesquisa, foram utilizadas ferramentas de inteligência artificial generativa como apoio pontual a atividades de revisão textual, aprimoramento da redação acadêmica e organização de ideias previamente elaboradas pelos autores. O uso dessas ferramentas restringiu-se a tarefas auxiliares de escrita e não envolveu a produção autônoma dos resultados, análises ou conclusões apresentados neste trabalho.

A definição do problema de pesquisa, a revisão da literatura, a elaboração do referencial teórico, a construção dos instrumentos de coleta de dados, a realização das entrevistas, a análise dos resultados e a interpretação das evidências empíricas foram conduzidas pelos autores, que assumem integral responsabilidade pelo conteúdo apresentado.

As ferramentas de inteligência artificial foram utilizadas exclusivamente como instrumentos de apoio à escrita e à revisão textual, não sendo consideradas autoras ou coautoras deste trabalho.

APÊNDICE E - Tabelas com resultados dos índices de importância (QRAG)

Dimensão	Índice valor
Cognitiva	0,811904761904762
Normativa	0,807142857142857
Regulatória	0,845238095238095

área	dimensão	Índice valor
Assistência e Desenvolvimento Social	Cognitiva	0,741666666666667
Assistência e Desenvolvimento Social	Normativa	0,725
Assistência e Desenvolvimento Social	Regulatória	0,75
Educação	Cognitiva	0,733333333333333
Educação	Normativa	0,853333333333333
Educação	Regulatória	0,853333333333333
Saúde	Cognitiva	0,946666666666667
Saúde	Normativa	0,826666666666667
Saúde	Regulatória	0,913333333333333

nível	dimensão	Índice valor
Estratégico (Ex: Comitê Gestor Intersetorial)	Cognitiva	0,6
Estratégico (Ex: Comitê Gestor Intersetorial)	Normativa	0,733333333333333
Estratégico (Ex: Comitê Gestor Intersetorial)	Regulatória	0,7
Operacional (Ex: Comitê Gestor Regional)	Cognitiva	0,806060606060606
Operacional (Ex: Comitê Gestor Regional)	Normativa	0,790909090909091
Operacional (Ex: Comitê Gestor Regional)	Regulatória	0,836363636363636
Tático (Ex: Comissão Técnica)	Cognitiva	0,95
Tático (Ex: Comissão Técnica)	Normativa	0,933333333333333
Tático (Ex: Comissão Técnica)	Regulatória	0,966666666666667

APÊNDICE F - Códigos em R utilizados para análise dos dados quantitativos

```
################################################################################
################################################################################
# ###                                                                        ###
# ###   Análise dos dados do Quadro de Referência de Ação Gestora (QRAG)###
# ### Institucionalização da Política de Primeira Infância — São Paulo  ###
# ###   TCC — Alexandre                                                      ###
# ###                                                                          ###
################################################################################
################################################################################

# 1. Pacote ------------------------------------------------------------
library(pacman) # carrega e instala pacotes automaticamente
p_load(
  dplyr, tidyr, purrr,
  readxl, readr, writexl,
  ggplot2, ggrepel, scales,
  sf, tmap, here, fmsb,
  lubridate, stringr, tibble
)

# 2. Leitura dos dado --------------------------------------------------
setwd("/Users/alexandrepichilinga/Documents/scripts gerais mac/tcc")
base <- read_xlsx("respostas.xlsx")
names(base)

# 3. Seleção, renomeamento e filtro de variáveis -----------------------

# Selecionar variáveis de interesse: área, nível, estado e os 30 itens do
QRAG
base2 <- base %>%
  select(3, 4, 5, 6:15, 16:25, 26:35)

# Renomear variáveis: R1-R10 = dimensão regulatória,
#                     N1-N10 = dimensão normativa,
#                     C1-C10 = dimensão cognitiva
names(base2) <- c(
  "area",
  "nivel",
  "estado",
  paste0("R", 1:10),
  paste0("N", 1:10),
  paste0("C", 1:10)
)

# Filtrar apenas respondentes de São Paulo
base2 <- base2 %>% filter(estado == "São Paulo")

# 4. Cálculo dos índices de importância relativa (QRAG)  ---------------
# Fórmula Santos (2026): Ii = Σxij / (3 × n)
# ID = média dos Ii da dimensão

# Função auxiliar: associa cada item à sua dimensão
dim_label <- function(x) case_when(
  str_starts(x, "R") ~ "Regulatória",
  str_starts(x, "N") ~ "Normativa",
```

```
  str_starts(x, "C") ~ "Cognitiva"
)

# Índice geral (todos os respondentes)
geral <- base2 %>%
  summarise(across(R1:C10, ~ sum(.x) / (3 * n()))) %>%
  pivot_longer(everything(), names_to = "item", values_to = "Ii") %>%
  mutate(dimensao = dim_label(item)) %>%
  group_by(dimensao) %>%
  summarise(ID = mean(Ii))

# Índice por área de atuação (Saúde, Educação, Assistência e Des. Social)
por_area <- base2 %>%
  group_by(area) %>%
  summarise(across(R1:C10, ~ sum(.x) / (3 * n()))) %>%
  pivot_longer(-area, names_to = "item", values_to = "Ii") %>%
  mutate(dimensao = dim_label(item)) %>%
  group_by(area, dimensao) %>%
  summarise(ID = mean(Ii), .groups = "drop")

# Índice por nível de gestão (Operacional, Tático, Estratégico)
por_nivel <- base2 %>%
  group_by(nivel) %>%
  summarise(across(R1:C10, ~ sum(.x) / (3 * n()))) %>%
  pivot_longer(-nivel, names_to = "item", values_to = "Ii") %>%
  mutate(dimensao = dim_label(item)) %>%
  group_by(nivel, dimensao) %>%
  summarise(ID = mean(Ii), .groups = "drop")

# 5. Visualização: gráficos de radar  ------------------------------

library(tidyverse)
library(ggrepel)

# Função para gerar gráfico de radar para qualquer recorte analítico
radar_bonito <- function(df, grupo_col = NULL, titulo = "") {
  dims <- sort(unique(df$dimensao))
  n    <- length(dims)
  angles <- pi/2 - (2 * pi * (seq_len(n) - 1) / n)
  angle_map <- tibble(dimensao = dims, angle = angles)

  if (is.null(grupo_col)) {
    df <- df %>% mutate(.grupo = "Geral"); grupo_col <- ".grupo"
  } else {
    df <- df %>% rename(.grupo = all_of(grupo_col))
  }

  grupos <- unique(df$.grupo)
                                      cores                                    <-
setNames(c("#E63946","#457B9D","#2A9D8F","#F4A261")[seq_along(grupos)],
grupos)

  poly_df <- df %>%
    left_join(angle_map, by = "dimensao") %>%
    mutate(x = ID * cos(angle), y = ID * sin(angle))

  poly_closed <- poly_df %>%
    group_by(.grupo) %>% slice(c(seq_len(n()), 1)) %>% ungroup()

  grid_df <- crossing(r = c(0.25, 0.5, 0.75, 1.0),
                      theta = seq(0, 2 * pi, length.out = 300)) %>%
```

```
    mutate(x = r * cos(theta), y = r * sin(theta))

  spoke_df <- angle_map %>%
    mutate(xend = cos(angle), yend = sin(angle))

  lbl_df <- angle_map %>%
    mutate(lx = 1.45 * cos(angle), ly = 1.45 * sin(angle))

  val_df <- poly_df %>%
    mutate(label = sprintf("%.3f", ID))

  ggplot() +
    geom_path(data = grid_df, aes(x, y, group = r),
              color = "grey88", linewidth = 0.35, linetype = "dashed") +
     geom_segment(data = spoke_df, aes(x = 0, y = 0, xend = xend, yend =
yend),
                  color = "grey78", linewidth = 0.4) +
    geom_polygon(data = poly_closed,
                 aes(x, y, group = .grupo, fill = .grupo, color = .grupo),
                 alpha = 0.18, linewidth = 1.3) +
    geom_point(data = poly_df, aes(x, y, color = .grupo), size = 3.5) +
    geom_text(data = lbl_df, aes(lx, ly, label = dimensao),
              fontface = "bold", size = 4.5, color = "grey20") +
    geom_label_repel(
      data               = val_df,
      aes(x, y, label = label, color = .grupo),
      size               = 3.8,
      fontface           = "bold",
      fill               = "white",
      label.size         = 0.25,
      label.r            = unit(0.12, "lines"),
      box.padding        = 0.6,
      point.padding      = 0.5,
      min.segment.length = 0,
      segment.size       = 0.4,
      segment.color      = "grey60",
      show.legend        = FALSE,
      seed               = 42
    ) +
    scale_color_manual(values = cores) +
    scale_fill_manual(values = cores) +
    coord_equal(xlim = c(-1.6, 1.6), ylim = c(-1.6, 1.6)) +
    labs(title = titulo, color = NULL, fill = NULL) +
    theme_void() +
    theme(
      plot.title      = element_text(hjust = 0.5, face = "bold", size = 16,
                                     margin = margin(b = 12)),
      legend.position = if (length(grupos) > 1) "bottom" else "none",
      legend.text     = element_text(size = 11)
    )
}

# Gerar os três gráficos
radar_bonito(geral,              titulo = "Geral")
radar_bonito(por_area,  "area",  titulo = "Por Área")
radar_bonito(por_nivel, "nivel", titulo = "Por Nível")

# 6. Exportação das tabelas de índices  ------------------------------
library(writexl)
write_xlsx(
  list(
```

```
    "Geral"     = geral,
    "Por Área"  = por_area,
    "Por Nível" = por_nivel
  ),
  path = "indices_qrag.xlsx"
)

#                 ~~~ Fim ~~~
```